

الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

سناء أحمد عبيدات

**الأعمال التشريعية
الصادرة عن
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية**

سناء أحمد عبيدات

مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

Presidential Decrees: A Critical Analysis
Sanaa A. Obeidat

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian
Institute for the Study of Democracy
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine
2002

This book is published as part of an agreement of cooperation with the
International Commission of Jurists (ICJ), Sweden

جميع الحقوق محفوظة

مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

ص.ب ١٨٤٥، رام الله، فلسطين

الطبعة الاولى ٢٠٠٢

يصدر هذا الكتاب ضمن اتفاقية تعاون مع مجموعة الحقوقيين الدوليين، السويد

تصميم وتنفيذ مؤسسة فأدياً للطباعة والنشر والاعلان والتوزيع

رام الله - هاتف: ٢٩٦٠٩١٩-٢

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف، ولا يعكس
بالضرورة موقف مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

المحتويات

٥	مقدمة
٩	الباب الأول: تاصيل قانوني
١٣	الفصل الأول: المبادئ التي تحكم العملية التشريعية
١٧	الفصل الثاني: تعريف القاعدة القانونية، خصائصها ومصادرها
٢٥	الفصل الثالث: السلطة المختصة بسن التشريعات وألية سن التشريع
٢٩	الفصل الرابع: صلاحية السلطة التنفيذية في التشريع
٣٧	الباب الثاني: استعراض للأدوات القانونية ذات العلاقة بالتشريع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

٤١	الفصل الأول: اتفاقيات المرحلة الانتقالية
٤٣	الفصل الثاني: الأنظمة الدستورية
٥١	الفصل الثالث: القوانين ذات العلاقة بالتشريع والنظام الداخلي للمجلس التشريعي
٥٧	الباب الثالث: تقييم للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
٦١	الفصل الأول: الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس السلطة الوطنية في سن التشريعات
٦٧	الفصل الثاني: جرد للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية
٧٧	الفصل الثالث: القيمة القانونية للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية ودور المجلس التشريعي فيما يخص هذه الأعمال
٨١	خاتمة
٨٣	الهوامش
٩٣	قائمة المراجع

مقدمة

صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، منذ تسلم السلطة مهامها في المناطق الفلسطينية وحتى الآن ما يزيد على ٨٥٠ قراراً منشوراً حملت مسميات مختلفة تراوحت بين «القرار» و«القرار الرئاسي» و«المرسوم» و«المرسوم الرئاسي» و«المرسوم بقانون»، هذا إلى جانب ما كان قد أصدره الرئيس قبل انتخاب المجلس التشريعي من قوانين كان بعضها لازماً لتسيير شؤون الحكم في المناطق الفلسطينية إلى حين انتخاب مجلس تشريعي يتولى مهمة التشريع.

أما وقد تم انتخاب المجلس التشريعي بالفعل العام ١٩٩٦، وبأشر هذا المجلس صلاحياته في سن التشريعات، فإنه لا بد من التساؤل حول قيمة ما صدر عن الرئيس من أعمال ذات مضامين تشريعية، سواء ما كان منها قد أصدره من قرارات وقوانين قبل وجود المجلس، أو ما استمر في إصداره من قرارات ذات محتوى تشريعي بوجود المجلس. فهناك واجب يقع على عاتق المجلس التشريعي يتضمن أن يقوم بدوره نشط في مراجعة هذا النوع من الأعمال التي صدرت عن رئيس السلطة

التنفيذية، وذلك للتأكيد على اضطلاع بهمة التشريع واستقلاله بها دون غيره من السلطات. فقيام المجلس بهذه المهمة يعزز مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر أحد أهم ركائز دولة القانون.

وعليه، فإن هذه الدراسة تهدف إلى البحث في القيمة القانونية التي تتمتع بها الأعمال التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تتضمن محتوى تشريعياً (ونسميها هنا «الأعمال التشريعية») بحيث يمكن أن نخلص من ذلك إلى مدى لزوم قيام المجلس التشريعي بدوره في معالجة هذه الأعمال، والطريقة التي تتم بها معالجتها، إذ كان ذلك لازماً.

ونظراً لوجود العديد من الدراسات الوافية التي قامت بمسح للقوانين والقرارات التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية وعملت على تصنيفها، فإننا، وتجنباً لتكرار هذا المجهود، سوف نعتبر أن هذا الجانب قد تمت تغطيته، ونستفيد من عملية التصنيف التي قدمتها تلك الدراسات في الخروج ببعض الملاحظات التي نرى لزوم الإشارة إليها، لتحليل القوانين والقرارات الرئاسية ذات الصلة بموضوعنا.

وحيث أننا وجدنا أن الخوض فيما صدر عن رئيس السلطة الوطنية من أعمال تشريعية يتضمن الكثير من الخلط والتناقض، نظراً لعدم اتباع هذه الأعمال نسقاً واحداً، سواء من حيث الترتيب، أو الصياغة، أو السند القانوني الذي تستند إليه، فإننا رأينا أن المنهج الأنسب اتباعه في هذا البحث هو تأصيل هذه الدراسة تأصيلاً قانونياً بداية، بحيث نخرج بإطار قانوني موضوعي يمكن على أساسه محاكمة تلك الأعمال التشريعية، وتحديد أسلوب معالجتها إن كان لذلك داع.

وبناء على ذلك، فقد قمنا في الباب الأول بمراجعة المبادئ التي تحكم

عملية التشريع، وأصول هذه العملية بشكل عام، ما اقتضى البحث في تعريف القاعدة القانونية وخصائصها ومصادرها. وقد أعرنا اهتماما خاصا في هذا الباب للتشريع بمفهومه الضيق الذي يعبر عن القوانين العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية، وبحثنا في صلاحيات السلطة التنفيذية الاستثنائية في ممارسة التشريع.

أما في الباب الثاني، فقد قمنا باستعراض مختلف الأدوات القانونية ذات العلاقة بالنواحي التشريعية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، سواء كانت هذه الأدوات اتفاقيات دولية، أم قواعد دستورية، أم قوانين وأنظمة تتعلق بعملية التشريع. وقد توخينا من هذا العرض أن نقدم الخلفية القانونية اللازمة لفهم الآلية التي يتم بها التشريع في هذه المناطق والتي يمكن على أساسها فحص مصدر الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وعلى ضوء تلك الخطوط العامة التي ترد في الباب الأول والأدوات القانونية التي تتصل بعملية التشريع في مناطق السلطة الوطنية على وجه الخصوص، والتي يتم استعراضها في الباب الثاني، فإننا نتمكن في الباب الثالث من الخروج بتقييم للأعمال التشريعية التي صدرت عن رئيس السلطة، ونقترح الدور الذي يمكن أن يقوم به المجلس التشريعي إزاءها على ضوء ما تتمتع به من مشروعية وقيمة قانونية.

الباب الأول
تأصيل قانوني

تمهيد

نستعرض في هذا الباب المبادئ الأساسية التي تحكم عملية التشريع، وهي مبادئ جميعها مرتبطة بالمشروعية أو «سيادة القانون». ولأن دراسة الآلية التي يتم بها التشريع تقتضي أن نحدد مفهوم التشريع باعتباره العمل الصادر عن السلطة التشريعية، فإننا سنتناول أولاً تعريف القاعدة القانونية بشكل عام، والخصائص المستمدة من هذا التعريف، والتي تميز القاعدة القانونية، ومن ثم نتطرق إلى مصادر القاعدة القانونية والتي يعتبر التشريع بمعناه الواسع من أهمها.

وحتى نحدد مفهوم التشريع بالمعنى الذي يتصل بموضوع هذه الدراسة، وهو المفهوم الضيق للتشريع، باعتباره يمثل القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، فإنه ينبغي لنا أولاً أن نبين الحد الفاصل بين نطاق المواضيع التي ينظمها القانون بهذا المعنى، ونطاق المواضيع التي

تتناولها اللوائح أو الأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية. بعد ذلك، نتطرق إلى السلطة التي تملك صلاحية سن التشريعات والمراحل التي تمر بها هذه العملية. ثم نعرض الحالات الاستثنائية التي يحق فيها للسلطة التنفيذية أن تتولى صلاحية التشريع، ما يقتضي أولاً أن نستعرض نظرية الضرورة أو نظرية الظروف الاستثنائية التي يكمن فيها أساس تلك الصلاحيات الاستثنائية، ونسلط الضوء بعد ذلك بشكل خاص على أكثر تطبيقات نظرية الضرورة شيوعاً، وهي ما يسمى بـ«لوائح الضرورة» أو «القوانين المؤقتة». ونختتم هذا الباب بالحديث عن حالة إضافية من الحالات التي تشرع فيها السلطة التنفيذية على سبيل الاستثناء، وهي حالة التشريع في فترات الفراغ الدستوري، وذلك نظراً لما نراه من إمكانية قياس هذه الحالة على الوضع الذي ساد في مناطق السلطة الوطنية قبل انتخاب المجلس التشريعي.

الفصل الأول

المبادئ التي تحكم العملية التشريعية

هناك عدد من الضمانات التي لا بد من توافرها لقيام دولة القانون، ومن أهمها احترام مبدأ المشروعية (أو سيادة القانون)، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ومراعاة تدرج القواعد القانونية، ووجود الرقابة القضائية، وحماية الحقوق والحريات الفردية.^(١)

ومن هذه المبادئ ثلاثة تتصل اتصالاً وثيقاً بالعملية التشريعية، بل وتحكم هذه العملية، وهي: مبدأ المشروعية، والفصل بين السلطات، وتدرج القواعد القانونية. وسنتناول فيما يلي كلاً من هذه المبادئ بشيء من التفصيل.

أولاً مبدأ المشروعية «سيادة القانون»

وتتحقق سيادة القانون بخضوع كل من في الدولة «سلطات وأفراداً» بتصرفاتهم كافة للنظام القانوني المقرر فيها.^(٢) ويترتب على ذلك أن الأعمال كافة يجب أن تكون مطابقة للقواعد القانونية التي يتكون منها ذلك النظام القانوني، وإلا اعتبرت مخالفة قواعد ذلك النظام مخالفة

للمشروعية، وبالتالي تعتبر تلك الأعمال المخالفة أعمالاً غير مشروعة.

وتعتبر سيادة مبدأ المشروعية بهذا الشكل مستقلة عن شكل الدولة، فهو يسري على الدولة الديمقراطية كما يسري على الدولة التي تأخذ بالملكية المطلقة أو بالدكتاتورية ما دامت تخضع لحكم القانون. أما إذا أهدر مبدأ المشروعية، فإن الدولة تصبح دولة «بوليسية».^(٣)

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات

وهذا المبدأ يعتبر الضمانة الأساسية لإعمال مبدأ المشروعية، لكونه يكفل احترام القوانين من الحكام، فضلاً عن المحكومين، ويضمن تطبيقها تطبيقاً صحيحاً.^(٤) ومقتضى هذا المبدأ أن تكون السلطة التي تسن القانون متميزة عن تلك التي تنفذه، ومغايرة لتلك التي تحكم بين الناس بمقتضاه، أي أن تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومتميزة عن بعضها البعض.^(٥)

ويرجع الفضل في إرساء دعائم هذا المبدأ وتطويره بصيغته الحديثة إلى الفقيه الفرنسي مونتسكيو الذي أكد أن اعتبار هذا المبدأ يمثل الضمانة لتحقيق مبدأ المشروعية، باعتبار أن فصل السلطات وحده هو الذي يؤدي إلى احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً حقيقياً. ويقول مونتسكيو في هذا المجال:^(٦)

لا حرية، حيث تكون السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية في قبضة رجل واحد أو هيئة واحدة، إذ يخشى أن يسئ ذلك الرجل أو تلك الهيئة قوانين جائرة ليجور في تنفيذها. وكذلك لا حرية، حيث لا تكون سلطة الحكم منفصلة عن السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية. فكون القاضي مشرعاً يجعل حياة أبناء الوطن وحريتهم تابعين لهواه، وكونه صاحباً للسلطة التنفيذية

يجعله طاعياً باغياً، وعليه يضيع كل شيء إذا كان الشخص الواحد هو الذي يمارس السلطات الثلاث: سلطة سن القوانين، وسلطة تنفيذ القرارات العامة، وسلطة الحكم في الجرائم والفصل في خصومات الأفراد.

ويضيف مونتسكيو سبباً آخر مهماً لتوزيع السلطة بين أرباب مستقلين عن بعضهم البعض بقوله:

إن الحرية السياسية لا تكون إلا في الحكومات المعتدلة، ولا يعني هذا أنها تكون في الحكومات المعتدلة على الدوام، فهي تكون فيها حين لا يساء استعمال السلطة فيها. ومن التجارب الأزلية أن كل إنسان قابض على أغنية السلطة يميل إلى إساءة استعمالها حتى النهاية، فكي لا يسيء أحد استعمال السلطة يجب أن يؤدي نظام الأمور إلى أن يؤمن هذا المحذور.

ثالثاً: مبدأ تدرج القواعد القانونية

يعتبر هذا المبدأ من النتائج المباشرة المترتبة على مبدأ المشروعية، فالنظام القانوني الذي يجب أن تخضع له دولة القانون يتألف من القواعد القانونية كافة السارية في الدولة على اختلاف مصادرها وأشكالها، إذ أن هذه القواعد تشكل عناصر المشروعية.^(٧)

فتأسيساً على مقتضيات مبدأ المشروعية، ولكفالة احترام السلطات العامة للقانون، فإنه لا بد من ترتيب القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في مراتب مختلفة متدرجة، بحيث تخضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى منها مرتبة ولا تخالفها، وإلا كانت قاعدة غير مشروعة.^(٨)

ويستلزم هذا التدرج خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى من الناحيتين: الشكلية، بصورها عن السلطة التي حددتها القاعدة الأسمى ووفقاً

للإجراءات التي بينها؛ والموضوعية، بأن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى.^(٩)

وعليه، فإن القواعد الدستورية تحتل قمة الهرم التشريعي، ثم تليها القواعد التشريعية التي تضعها السلطة التشريعية، ثم القواعد اللائحية التي تضعها السلطة التنفيذية. وأساس هذا التدرج هو المعيار الشكلي المتمثل في مرتبة السلطة التي أصدرت القاعدة.^(١٠) فالدستور يعتبر أسمى القواعد القانونية لأنه يصدر عن السلطة المؤسسة، وهي، باعتبارها المنشئة لبقية السلطات، تسمو على السلطة التشريعية التي تصدر القوانين. وهذه الأخيرة، لكونها المختصة أصلاً بوظيفة التشريع، تسمو بدورها على السلطة التنفيذية التي تصدر اللوائح باعتبار أن السلطة التنفيذية تختص باستثناء بوظيفة التشريع.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري قد يمنح - استثناء - بعض القواعد التي لا تعتبر من حيث طبيعتها القانونية «قواعد قانونية»، قد يمنحها القوة الإلزامية للقاعدة القانونية كما هو الحال فيما يسمى «لوائح الضرورة» أو «القوانين المؤقتة»^(١١) حيث أن هذه اللوائح ما هي إلا أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية في ظروف استثنائية، إلا أن المشرع الدستوري يعلو بقوتها إلى قوة القانون تقديراً منه لخطورة تلك الظروف ومقتضياتها. وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع الدستوري، وإن كان له أن يعدل في القوة الإلزامية للعمل القانوني، فإنه لا يمكن أن يعدل طبيعة العمل القانوني مهما كانت ظروف إصداره. أي أنه يستطيع أن يعطي للائحة قوة القانون ولكنه لا يمكن أن يغير من طبيعتها، بحيث تصبح قانوناً، إذ أنها لم تصدر عن السلطة المختصة بسن القوانين وهي السلطة التشريعية.

الفصل الثاني

تعريف القاعدة القانونية، خصائصها ومصادرها

تعرف القاعدة القانونية بأنها قاعدة سلوك يخاطب بها الأشخاص في المجتمع وتتوافر لها صفتا التجريد والعموم وتكون ملزمة للمخاطبين بها. ^(١٢)

ونستطيع من هذا التعريف أن نخلص إلى أن القاعدة القانونية يجب أن تتصف بالخصائص التالية:

١. أن تكون قاعدة سلوك: أي أن تبين ما يجب أن يكون عليه سلوك الأفراد، بحيث تتضمن إباحة فعل أو أمر بفعل أو نهى عن فعل. ^(١٣)

٢. أن تكون خطاباً موجهاً إلى الأشخاص في المجتمع: وقد يكون هذا المجتمع قد تطور ليتخذ شكل الدولة، إلا أن هذا الشكل ليس ضرورياً لوجود هذا المجتمع، إذ أن المهم أن تكون هناك سلطة تملك السيادة والإجبار، وتفرض احترام القاعدة القانونية. ^(١٤) فالقانون وجد تاريخياً قبل أن توجد الدولة، حيث بدأ المجتمع قديماً في نطاق القبيلة ثم تطور إلى إقطاعية وانتهى إلى شكل الدولة بما تنطوي عليه من توجيه سياسي

منظم. (١٥)

٣. أن تتصف بالتجريد والعموم: وهاتان الخاصتان هما اللتان تضيفان على التشريع ما يمتاز به من القدرة على حماية الحقوق. (١٦)

فالمقصود بالتجريد، أن يوجه الخطاب في القاعدة القانونية إلى الأشخاص بصفاتهم، وأن تتناول القاعدة الوقائع بشروطها. فالقاعدة لا توجه إلى شخص معين بذاته، ولا تتناول واقعة بعينها. وهكذا، فإن تجريد القاعدة يؤدي إلى عموم تطبيقها، فتتطبق القاعدة على كل شخص يثبت له الصفات المقررة، ويسري على كل واقعة تتوافر فيها الشروط القانونية. (١٧)

ولأن توافر هاتين الصفتين في القاعدة القانونية يؤدي إلى تحقيق فكرة المساواة ومنع التحيز، فإن القاعدة القانونية التي لا تتسم بالعمومية والتجريد اعتبرت قاعدة باطلة لمخالفة الدستور في محلها. (١٨) وقد عبر الدكتور سمير تناعو عن ارتباط هاتين الخاصتين بفكرة المساواة بين الناس أمام القانون ومنع التجبر لمصلحة شخص معين أو ضد شخص معين بقوله: (١٩)

فلئن بدت فكرة العمومية والتجريد فكرة فنية مرتبطة بصياغة القاعدة القانونية، فإنها تعتمد على فكرة فلسفية سياسية مسبقة هي فكرة المساواة أمام القانون وكذلك مبدأ سيادة القانون. ولذلك، ليس غريباً أن يكون الفلاسفة هم أول من نادى بضرورة أن تكون القاعدة عامة مجردة. فهذا أرسطو ينادي بمبدأ سيادة القانون ويجعل تحقيق هذا المبدأ عن طريق صياغة القانون في قواعد عامة مجردة. فالقانون عندما يكون عاماً، فإنه يعبر عن العقل المجرد من الشهوات، بخلاف ما إذا ترك الحكم للحاكم يتصرف في كل حالة معينة بقرار خاص دون أن يتقيد بأية قاعدة عامة، فإنه يستجيب في هذه الحالة، لا لحكم العقل، بل لحكم الغريزة والأهواء.

٤. أن تكون ملزمة للمخاطبين بها: ويقصد بذلك أن يكون لها جزء مادي رادع توقعه السلطة العامة جبراً على من يخالفها. ويختلف نوع الجزء باختلاف نوع القاعدة القانونية. فإما أن يكون الجزء جنائياً في نطاق القواعد الجنائية، ويأخذ صورة عقوبة توقع على المجرم، أو أن يكون الجزء مدنياً في نطاق القواعد المدنية والتجارية، ويأخذ صورة تنفيذ الالتزام جبراً على المدين، أو محو أثر المخالفة، بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبلها. ويكون تنفيذ الالتزام إما بالتنفيذ المباشر (أي العيني)، أو بالتنفيذ بمقابل (أي بطريق التعويض).^(٢٠)

وللقاعدة القانونية مصدران: مصدر مادي أو موضوعي يتمثل بالحقائق الموضوعية التاريخية أو الاجتماعية أو السياسية ... الخ، والتي تكون مضمون أو موضوع القاعدة، ومصدر رسمي هو الذي يحدد شكل القاعدة القانونية ويضفي عليها صفة الوضعية أو الشرعية.^(٢١)

وأهم المصادر الرسمية للقاعدة القانونية التشريع، والعرف، والمبادئ العامة للقانون التي يستنبطها القضاء ويقرها في أحكامه.

ويتضمن التشريع بمعناه الواسع، باعتباره المصدر الأول من المصادر الرسمية للقاعدة القانونية، معظم القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني، حيث يضم القانون العادي الذي يصدر عن السلطة العامة المختصة بسن التشريع، كما يضم، كذلك، التشريع الأساسي - أي الدستور - والذي يصدر عن السلطة التأسيسية، وكذلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية.

وستقتصر إشارتنا إلى التشريع بهذا المفهوم الواسع على هذا السياق المحدود، إذ سيكون المقصود من استخدام مصطلح «التشريع» في جميع أنحاء هذه الدراسة الأعمال التشريعية، أو القوانين الصادرة عن السلطة

المختصة بالتشريع، أي السلطة التشريعية أو «البرلمان». وعليه، فإن الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية، والتي تنصب عليها هذه الدراسة، تقتصر في مدلولها على الأعمال الصادرة عن الرئيس، والتي تختص السلطة التشريعية أصلاً بإصدارها.

أما بالنسبة للعرف فهو مجموعة القواعد القانونية الناشئة عن سلوك الأفراد، أو السلطات العامة بخصوص أمر ما على نحو معين، واطراد سلوكهم على هذا النحو، مع اعتقادهم بأن هذا السلوك ملزم لهم.^(٢٢)

أما المبادئ العامة للقانون فهي مبادئ غير مشرعة يستنبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد التنظيم القانوني في الدولة، ويقررها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة.^(٢٣)

وفي الأصل، فإن المبادئ العامة للقانون هي من المصادر المادية أو الموضوعية له، إذ أنها تسبق خلق القاعدة القانونية التي تعبر عن إرادة الدولة، فمنها يستوحي المشرع القواعد التي ينص عليها في التشريعات التي تصدر عنه، وفيها يجد القاضي الحل العادل للنزاع إذا لم يعثر في التشريع على قاعدة تنطبق على النزاع. وعندئذ، أي حينما يصيغ المشرع هذه المبادئ في نصوص القانون، أو الدستور، وعندما يرجع إليها القاضي ويقررها في أحكامه، فإن هذه المبادئ تتحول إلى مصدر رسمي للقانون.^(٢٤)

وتجدر الإشارة إلى أن المبادئ العامة للقانون تلعب دوراً مهماً في الأوقات التي تتسم بعدم الاستقرار السياسي والتشريعي. إذ أن رد الفعل الذي يحدث نتيجة أي اضطراب تشريعي هو اتجاه القضاء إلى المبادئ العامة لتحقيق الاستقرار وإعادة الأمن الذي تتطلبه الحياة الاجتماعية من القانون.^(٢٥)

ويعيننا من المصادر الرسمية بشكل خاص التشريع، لذا، فإننا سنقوم بإلقاء بعض الضوء على آلية إصدار التشريعات والسلطة المختصة بإصدارها. ولكن، وحتى نقوم بتحديد مفهوم التشريع بمعناه الضيق، أي باعتباره يمثل القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية، فإننا سنتعرض أولاً لمجال الاختصاص التشريعي للقانون بالمقارنة بمجال اللائحة التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

نطاق القانون ونطاق اللائحة

يطرح جانب من الفقه تساؤلاً وجيهاً حول ما إذا كان هناك حد أعلى للموضوعات التي ينظمها القانون. وبعبارة أخرى، فإذا كان الدستور ينص على أن موضوعات محددة لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، فهل هناك حد أعلى للقانون، بحيث تخرج بعض الموضوعات بطبيعتها عن نطاقه فلا يستطيع أن ينظمها، وإنما يجب أن يتركها لقرار صادر عن السلطة التنفيذية؟^(٢٦)

الواقع، أن هذا الوضع يعتبر وضعاً استثنائياً بحثنا في الدساتير الديمقراطية، حيث أن السلطة التشريعية، باعتبارها هي التي تملك سلطة التشريع من حيث الأصل، تستطيع أن تشرع في أي مجال. وبالتالي، فإنه ليس للقانون في مثل هذه الدساتير حد أعلى لا يستطيع أن يتعداه ويتركه لللائحة. وبطبيعة الحال، فإنه يستثنى من هذه القاعدة أن تقوم السلطة التشريعية بتجاوز اختصاصها فتصدر قراراً فردياً تضعه في قانون تنكيلاً بشخص ما، أو محاباةً له، فيكون القانون بذلك غير دستوري دون جدال أو شك، إذ أن السلطة التشريعية تكون قد تجاوزت اختصاصها من التشريع إلى التنفيذ، أي من سلطة وضع القواعد إلى سلطة إصدار قرارات فردية.^(٢٧)

من الناحية العملية، نجد أن معظم الدساتير العربية قد انتهجت هذا النهج من حيث جعل مجال القانون هو المجال الأصلي، ومجال اللائحة هو الاستثناء. فذكرت تلك الدساتير على سبيل المثال الأمور العامة التي لا يمكن أن تنظم إلا بقانون، وذكرت على سبيل الحصر المجالات التي يجوز للإدارة أن تنظمها بلوائح.^(٢٨) وتجدر الإشارة هنا إلى أن ذكر بعض الأمور التي لا تنظم إلا بقانون لا يعني أن البرلمان لا يستطيع أن يشرع فيما عداها، بل إن من حقه أن يختار أي موضوع وينظمه بتشريع صادر عنه - ما لم يمنعه الدستور من ذلك صراحة - ويكون ذلك على النحو التالي:^(٢٩)

١. موضوعات لا تنظم إلا بقانون أو بناءً على قانون: بحيث يتطلب النص الدستوري بشأن هذه الموضوعات صدور قانون أو يكفي بقوله «بناءً على قانون» أو «في الأحوال المبينة في القانون».

٢. موضوعات ينص الدستور صراحة على حق السلطة التنفيذية في أن تنظمها بلوائح: وفي هذه الحالات يكون الدستور قد أثبت صراحة حق السلطة التنفيذية في تنظيم تلك المواضيع، وبالتالي لا يمكن للبرلمان أن يحرم السلطة التنفيذية من إصدار تلك اللوائح.

٣. في غير الحالتين السابقتين يخضع الأمر للقواعد التالية:

أ . يكون للسلطة التشريعية الحق في التدخل وتنظيم الموضوع المسكوت عنه بقانون، لأن دائرة عمل القانون وفقاً للقواعد العامة لا يحدها إلا الدستور، والدستور في هذه الحالة يفترض أنه لم يمنع المشرع من التدخل.

ب . للسلطة التشريعية أن تمنع السلطة التنفيذية من التدخل في

الموضوع المذكور عن طريق قانون تصدره، إذ أن حق السلطة القانونية في إصدار اللوائح ليس ملزماً إلا في الحالات التي وردت صراحة في الدستور، أما في غيرها، فالقاعدة أن اللائحة يجب أن تصدر مطابقة للقانون. وبما أن القانون يفترض أن يكون قد حرم على السلطة التنفيذية التدخل في هذا المجال، فإن اللائحة التي تصدر حينئذ تكون باطلة لمخالفة القانون. أما إذا لم تمنع السلطة التشريعية السلطة التنفيذية من التدخل، وهذا المنع نادر الحدوث من الناحية العملية، فإنه يجوز عندئذ تدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح في المجال المسكوت عنه.

الفصل الثالث

السلطة المختصة بسن التشريعات وآلية سن التشريع

يرجع عادة إلى دستور الدولة لتحديد الهيئة التي تختص بسلطة التشريع، وهي التي تسمى بـ «السلطة التشريعية». وقد تكون هذه السلطة فرداً واحداً، كأن تكون ملكاً أو حاكماً مطلقاً، إلا أنها في أغلب الدول الحديثة مجلس أو مجلسان نيابيان ينتخبهما الشعب فينوبان عنه في سن التشريع.^(٣٠) وقد يشارك رئيس الدولة في هذه العملية بما منحه له الدستور من حق اقتراح القوانين أو حق التصديق أو الاعتراض على ما تسنه السلطة التشريعية.^(٣١)

ويمر سن التشريع، عادة، بالمراحل التالية:

١. اقتراح التشريع: أي عرض مشروع القانون على السلطة التشريعية لإبداء الرأي فيه، بحيث يبين الاقتراح موضوع هذا المشروع ومضمونه.^(٣٢) وقد تقوم السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس أو بالحكومة بتقديم هذا الاقتراح، كما قد يقدمه عضو أو عدد من أعضاء السلطة التشريعية، وذلك حسب ما تنص عليه القواعد الدستورية ذات العلاقة.

٢. موافقة السلطة التنفيذية: أي موافقة المجلس بعد فحص القانون ومناقشته والتصويت عليه بالأغلبية التي ينص عليها الدستور.

٣. عدم اعتراض الرئيس على المشروع، أو موافقة السلطة التشريعية عليه على الرغم من الاعتراض: فعادة ما يكون لرئيس الدولة الحق في أن يعترض على مشروع القانون خلال فترة معينة ويرده إلى المجلس لإعادة النظر فيه، بحيث يتعين على المجلس عندئذٍ إذا ما أراد إقراره ثانية أن يتغلب على اعتراض الرئيس بأغلبية أكبر يحددها الدستور. أما إذا مرت فترة الاعتراض، ولم يبد الرئيس شيئاً بشأن القانون، فعادة ما يعتبر المشروع قانوناً ويتم إصداره. ويعتبر الاعتراض بمثابة إجراء «توقيفي» يوقف القانون بعض الوقت ولكنه لا يمنح الرئيس في هذا الشأن سلطة تتساوى في قوتها مع سلطة المجلس، إذ تبقى للمجلس صاحب السلطة التشريعية الكلمة الأخيرة.^(٣٣)

٤. الإصدار: وهو عمل يقوم به رئيس السلطة التنفيذية يكلف أعضاها بموجبه بوضع التشريع موضع التنفيذ، باعتباره تشريعاً من تشريعات الدولة. وقد يتم تحديد مدة معينة يجب خلالها على رئيس السلطة التنفيذية أن يقوم بإصدار التشريع. وقد لا يتم تحديد هذه المدة، إلا أنه، وفي هذه الحالة، يتعين على الرئيس أن يصدر التشريع بمجرد الانتهاء من سنّه، وألا يتراخى في ذلك لئلا يؤدي إلى تعطيل تنفيذ القوانين.^(٣٤)

٥. النشر: وهو إعلان التشريع للناس وتحديد موعد العمل به عن طريق نشره في الجريدة الرسمية، بحيث تعتبر عناصر نفاذ التشريع قد اكتملت بذلك، حتى ولو لم تؤدّ هذه الوسيلة إلى الإحاطة الفعلية بالتشريع. وقد ينص الدستور على مدة معينة يجب نشر القانون خلالها بعد إصداره، كما يحدد الدستور عادة فترة معينة يعمل بالقانون ويعتبر نافذاً بعد مضيتها إلا إذا نص القانون ذاته على فترة أخرى.^(٣٥)

إلغاء التشريع

عند الحديث عن المراحل التي يمر بها التشريع في سنه، لا بد لنا من التطرق، كذلك، إلى الطريقة التي يتم إلغاء التشريع بها. فالسلطة التي تملك إلغاء القاعدة هي التي تملك إنشائها أو سلطة أعلى منها، إذ أن من يملك الأكثر يملك الأقل. ونظراً لتدرج التشريعات في القوة، فلا تلغى القاعدة القانونية إلا بقاعدة قانونية من درجتها أو من درجة أعلى منها.^(٣٧) ويعني ذلك أن التشريع (أو القانون العادي) يجب أن يلغى بتشريع آخر أو بواسطة الدستور، ويجب أن يتم ذلك من قبل السلطة التشريعية التي تملك في الأساس سن ذلك التشريع، أو تعديل ذلك الدستور.

وهناك نوعان من الإلغاء:^(٣٧)

١. فإما أن يكون الإلغاء صريحاً، بحيث يتم ذلك بواسطة تشريع ينص على إلغاء تشريع سابق معين، أو على إلغاء ما يخالفه من قواعد.

٢. أو أن يكون الإلغاء ضمنيّاً، بحيث يستخلص:

أ. من تعارض قاعدة جديدة مع قاعدة قديمة: وهنا، فإذا كانت القاعدة القديمة خاصة، والقاعدة الجديدة عامة، فلا تلغى القاعدة الخاصة لأن الحكم الخاص لا يلغى ضمناً إلا بحكم خاص مثله يتعارض معه، فالقاعدة العامة لا تلغى القاعدة الخاصة، وإنما تظل الخاصة استثناء يرد على القاعدة العامة.

أو

ب. من تنظيم تشريع جديد لموضوع سبق أن نظمه تشريع قديم: وعند تنظيم الموضوع من جديد على هذا النحو تُنسخ القواعد القديمة كلها حتى تلك التي لا تتعارض معها.

الفصل الرابع

صلاحية السلطة التنفيذية في التشريع

أولاً: نظرية الضرورة أو نظرية الظروف الاستثنائية

كنا قد قدمنا أن الخضوع لمبدأ المشروعية هو من مميزات الدولة القانونية، بحيث يجب أن تكون أعمالها كافة في حدود القانون بمعناه الشامل لجميع القواعد الملزمة. كما أن على الدولة القانونية أن تحترم تدرج القواعد القانونية الذي يعتبر من النتائج المباشرة لمبدأ المشروعية، بحيث تحترم القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى، وإلا اعتبر القرار المخالف للتشريع غير مشروع، وكذلك القانون المخالف للدستور غير دستوري.

وإذا كان هذا هو الأصل العام في الظروف العادية، فإن هناك ظروفًا استثنائية تنشأ حين تواجه الدولة حالة ضرورة تفترض قيام خطر جسيم حال لا يمكن تداركه إلا بالتخلي عن قسط من القواعد القانونية من أجل مواجهة خطر المساس بالمصالح الحيوية للدولة.^(٢٨) وفي هذه الحالة، فإن الدولة تجد نفسها أمام اعتبارين ينبغي عليها التوفيق بينهما: الأول هو الحفاظ على الحد الأدنى من قواعد المشروعية، أما الاعتبار الثاني

العملي فهو ضرورة مواجهة الخطر الذي يهدد المصالح الحيوية للدولة، وحققها في حماية أمنها وذاتها. ومن هنا ظهرت نظرية «الضرورة» والتي تسمى كذلك بنظرية «الظروف الاستثنائية» من أجل التوفيق بين هذين الاعتبارين.^(٣٩) وقد ذهب المحكمة الدستورية العليا في مصر، كذلك، إلى أن الفكر القانوني ابتدع هذه السلطات الاستثنائية للتوفيق فيما بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، والاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تخويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع -على سبيل الاستثناء- لمواجهة تلك الظروف الطارئة.^(٤٠)

ومقتضى نظرية الضرورة هو إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع، وتعفى الإدارة من المسؤولية عن هذا العمل بالنظر إلى الظروف التي لا بدست اتخاذه على الرغم مما فيه من عناصر تؤدي - في الظروف العادية- إلى عدم مشروعيته.^(٤١)

وتتضمن فكرة الضرورة عنصرين: الأول موضوعي ويتمثل في حالة الخطر والتهديد الجسيم والحال الذي يلجئ لاتباع الأحكام الاستثنائية، والثاني شخصي ويتمثل في السلوك الذي تتخذه الإدارة حيال الخطر الجسيم.^(٤٢)

إلا أن هناك شروطا تنبغي مراعاتها في كل ما يعتبر تطبيقا لنظرية الضرورة، وهذه الشروط هي:^(٤٣)

١. أن تكون إجراءات الضرورة لازمة حتماً لمواجهة الخطر الجسيم الحال، بحيث تكون هذه الإجراءات هي الوسيلة الوحيدة الممكنة لدرئه ولا تكفي لذلك الوسائل القانونية العادية المتوفرة.

٢. أن تقدر الضرورة بقدرها، بحيث يتناسب حجم الأزمة مع الإجراءات المتخذة حيالها.

٣. أن تستهدف الإجراءات غاية محددة هي مواجهة الخطر والتغلب على الأزمة، ومن ثم، فإنه لا يجوز للإدارة أن تتخذ إجراءات لا ترتبط بالأزمة بصفة موضوعية، تؤدي إلى علاجها.

ومن أهم تطبيقات نظرية الضرورة ما يلي:

أ. لوائح التفويض: وهي لوائح معروفة في القانونين المصري واللبناني تصدر في ظروف استثنائية يفوض فيها المجلس النيابي رئيس الجمهورية سن القوانين في شأن مسائل معينة، ويكون التفويض موقتاً بمدة محددة.^(٤٤)

ب. لوائح الاستعجال: وهذا النوع من اللوائح ينص عليه الدستور اللبناني، ويعطي للحكومة حقاً في أن تسن قانوناً لم ينته المجلس النيابي من نظره وإقراره بعد، وذلك إذا قدر أن له صفة الاستعجال.^(٤٥)

ج. لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة: وهذا النوع من اللوائح التشريعية هو الأكثر شيوعاً، ونرى أن نسلط الضوء عليه بشكل خاص، نظراً لما له من ارتباط بموضوع هذه الدراسة.

ثانياً: لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة

وتطلق على هذا النوع من اللوائح تسميات مختلفة مثل «القوانين المؤقتة»، و«القرارات بقوانين»، و«المراسيم بقوانين».

وهذا النوع من اللوائح هو عبارة عن قرار إداري له قوة القانون يحق للسلطة التنفيذية أن تصدره في غيبة المجلس النيابي إذا نشأت حالة ضرورة تستدعي اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير عن طريق التشريع. وعادة ما ينص الدستور على وجوب عرض هذه اللوائح أو

القوانين المؤقتة على المجلس النيابي فور انعقاده، بحيث إما أن يقرها، أو يعدلها، أو يرفضها.

وعليه، فإن صدور لوائح الضرورة مقيد بثلاثة قيود: ^(٤٦)

١. القيد الزمني: حيث لا تملك السلطة التنفيذية إصدار هذه اللوائح إلا في فترات غياب المجلس، ويكون ذلك إما فيما بين أدوار انعقاده أو خلال فترة حله.

٢. قيد الظروف: فسلطة الإدارة في إصدار هذه اللوائح تجد أساسها في نظرية الضرورة، وبالتالي فإنه لا بد أن تكون هناك ظروف استثنائية تستدعي اتخاذ تدابير لا تتحمل التأجيل. وبغير ذلك يتضمن تصرف السلطة التنفيذية اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس، قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر ^(٤٧) بأن قانون الأحوال الشخصية الصادر بموجب «القرار بقانون» رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ عن الرئيس أنور السادات في غيبة مجلس الشعب، وقبل أيام قليلة من انعقاده، هو قرار غير دستوري على الرغم من عرضه على مجلس الشعب وموافقة المجلس عليه. وقد نص قرار المحكمة على أنه:

لم يطرأ - خلال غيبة مجلس الشعب - ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٤٧ [من الدستور].

كما قررت المحكمة أن إقرار مجلس الشعب له «القرار بقانون» المذكور لا يعني أنه نجا من العيب الدستوري الذي اعتراه، فقالت «إن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره».

وهناك بعض الاعتبارات التي يساعد البحث عنها في تقرير مدى توافر هذا القيد من عدمه، وهذه الاعتبارات هي: (٤٨)

الاعتبار الأول: أن هذه اللوائح أو القوانين المؤقتة توضع لمواجهة حالة طارئة ينبغي عدم التوسع فيها إلا بالقدر اللازم لمواجهة حالة الضرورة أو الظروف الطارئة. ولهذا، فإن عدد المواد التي تتكون منها اللائحة قد يساعد في تحديد توافر هذا الظرف من عدمه.

الاعتبار الثاني: هو الفرق الزمني بين تاريخ صدور اللائحة أو القانون المؤقت والتاريخ المقرر لانعقاد المجلس النيابي أو تشكيله أو عودته لممارسة نشاطه.

الاعتبار الثالث: هو تاريخ وضع اللائحة أو القانون المؤقت موضع النفاذ. فإذا كانت تلك اللائحة ضرورية وإصدارها لا يتحمل التأجيل بالفعل، فإن السلطة التنفيذية سوف تعمل على إنفاذها بأسرع وقت ودون تراخٍ أو تأجيل.

٣. قيد رقابة السلطة التشريعية: حيث لا بد من عرضها على المجلس الذي يتولى سلطة التشريع الآجلة فور انعقاده ليقرر إقرارها أو رفضها أو تعديلها.

أما من حيث مدى قوة هذه القرارات الصادرة في حالة الضرورة، فإن الدساتير تتضمن، عادةً، نصاً صريحاً على منحها قوة القانون، مما يعني أنها من الممكن أن تتناول بالتنظيم كل ما يمكن أن ينظمه القانون. غير أن السلطة التنفيذية، وهي تمارس هذه الصلاحية، تتولى التشريع بالنيابة عن صاحب الاختصاص الأصلي وهو السلطة التشريعية. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تضمّن لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته، إذ أنه لا يجوز أن يكون

للنائب أكثر مما يكون للأصيل، حيث أن الدستور يجعل هذه القرارات في قوة القانون لا أقوى منه.^(٤٩)

ويذهب جانب من الفقه إلى أن إقرار المجلس النيابي لهذه اللوائح لا يتعدى أثره مجرد التأكيد على قوة القانون التي تتمتع بها اللائحة، وليس من شأنه أن يغير من طبيعة هذا العمل الإداري بحيث يحوله من قرار إلى قانون.^(٥٠) وعلى الرغم من أن هذا الرأي يخالف الاتجاه الغالب في الفقه والذي يرى أن هذه اللوائح بعد إقرارها تتحول إلى قوانين وتصبح في حكمها، فإن المحكمة الدستورية العليا في مصر، وفي قرارها المشار إليه آنفاً،^(٥١) قررت أنه:

ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن تتبع في كيفية اقتراحها، والموافقة عليها، وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد، ولأ ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون.

وقبل أن ننتهي من هذا الباب، فإننا نرى أنه من المجدي أن نشير إلى حالة إضافية ذكرها الدكتور سليمان الطماوي باعتبارها من الحالات الاستثنائية التي تقوم فيها السلطة التنفيذية بالتشريع في فترات الفراغ الدستوري. ونرى جدوى هذه الإشارة في إمكانية قياس هذه الحالة على الوضع القانوني الذي ساد في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية عقب تولي السلطة الوطنية مهامها وقبل انتخاب المجلس التشريعي ومباشرة أعماله.

ثالثاً: التشريع عن طريق السلطة التنفيذية في فترات الفراغ الدستوري^(٥٢)

قد يحدث أن ينهار مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة لانهايار الدستور،

وعندئذ تندمج السلطات وتتولى السلطة التنفيذية إصدار التشريعات اللازمة لتسيير دفة البلاد بقرارات منها. فقد حدث أن تم تعطيل الدستور مرات عدة في مصر خلال حقبة الحكم الملكي ما بين الأعوام ١٩٢٨ و ١٩٣٦. كما وجدت مصر في حالة فراغ دستوري كذلك في الفترة التي أعقبت إنهاء دستور سنة ١٩٢٣ في ٢٣ تموز ١٩٥٢ وحتى صدور الدستور المؤقت للعام ١٩٥٣، الذي خول مجلس الوزراء سلطة إصدار القوانين بقرارات منه. وكذلك الأمر بالنسبة للفترة التي تلت قيام الجمهورية العربية المتحدة في شباط من العام ١٩٥٨ وحتى انعقاد مجلس الأمة في ٢١ تموز ١٩٦٠.

والرأي الذي ذهب إليه الفقه وأكدته المحاكم في هذا الشأن، هو أن ما تصدره السلطة التنفيذية خلال هذه الفترة من مراسيم أو قرارات لا بد منها لتسيير دفة البلاد، تعتبر قوانين بمعنى الكلمة. ويترتب على ذلك أنه، وبعد عودة الحياة النيابية عقب التعطيل، لا يمكن أن تلغى تلك المراسيم إلا بالطريقة التي تلغى بها القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية. ولا يكتفى هنا بعدم عرض المراسيم المذكورة على المجلس النيابي، أو بعرضها عليه وعدم موافقته عليها كما هو الحال في لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة.

وقد أكدت محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في ١٢/٤/١٩٣٠ هذا الرأي بقولها أن مثل هذه المراسيم «إنما صدرت بطريقة خاصة عينتها السلطة الشرعية في البلاد بأمر منها» ... وأن «تلك القوانين كانت واستمرت وما تزال حافظة لقوتها ونفاذها وصحة آثارها، وأنه لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية».^(٥٣)

الباب الثاني

استعراض للأدوات القانونية ذات العلاقة بالتشريع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

تمهيد

نستعرض في هذا الباب ما يتصل بعملية التشريع من أدوات قانونية نافذة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يساعد على فهم الآلية التي يتم بها التشريع في هذه المناطق، والسلطة التي تملك ممارسة صلاحية التشريع، وبالتالي، القيمة القانونية للأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية. ولهذا، فإننا نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول: نتحدث في الفصل الأول منها عن اتفاقيات المرحلة الانتقالية التي وضعت الإطار العام لنظام الحكم في مناطق السلطة. ثم نتناول في الفصل الثاني القواعد الدستورية التي نعتقد أنها ما زالت تتمتع بقوة قانونية في هذه المناطق، كما سنشير في هذا الفصل، كذلك، إلى مشروع القانون الأساسي الفلسطيني الذي تم الانتهاء من قراءته الثالثة وما زال ينتظر الإصدار حتى يعتبر نافذ المفعول. ونرى أهمية الإشارة إلى هذا المشروع نظرا لما يتضمنه من نصوص صريحة على المبادئ الجوهرية التي تحكم

عملية التشريع. ونبتناول في الفصل الثالث والأخير من هذا الباب بعض القوانين التي صدرت بعد تولي السلطة مهامها في المناطق، والتي لها صلة بعملية التشريع، كما نتطرق، كذلك، إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي والذي يتضمن آلية مفصلة لسن التشريعات.

الفصل الأول

اتفاقيات المرحلة الانتقالية

أولاً: وثيقة إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية^(٥٤)

وضعت هذه الوثيقة إطاراً متفقاً عليه بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي لفترة الحكومة الذاتية الانتقالية التي يتولاها المجلس المنتخب للشعب الفلسطيني.^(٥٥) وقد تضمن إعلان المبادئ الخطوط العريضة لـ «الاتفاق الانتقالي» («الاتفاقية المرحلية» المشار إليها أدناه) الذي سيحكم المرحلة الانتقالية، ويبيّن أن الاتفاقية المذكورة سوف تحدد سلطة المجلس التشريعية والتنفيذية،^(٥٦) بحيث يكون المجلس مخولاً بالتشريع في جميع السلطات المنقولة إليه، وتتم مراجعة القوانين والأوامر العسكرية المتعلقة بالمجالات المتبقية (أي تلك التي لا تدخل ضمن السلطات المنقولة إلى المجلس) بشكل مشترك بين الطرفين.^(٥٧)

ثانياً: اتفاقية أوسلو (٢)^(٥٨)

نصت هذه الاتفاقية على أن سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب

الفلسطيني ستتكون من كل من المجلس الفلسطيني، ورئيس السلطة التنفيذية في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس.^(٩٩) كما تضمنت الاتفاقية نصاً على أن المجلس سيحصل على صلاحيات تشريعية وتنفيذية،^(١٠٠) بحيث تقوم السلطة التنفيذية بممارسة الصلاحيات التنفيذية بالنيابة عن المجلس، غير أنه -ولحين تنصيب ذلك المجلس- فإن الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إليه كافة ستمارسها السلطة الوطنية الفلسطينية المشكلة بموجب اتفاق غزة - أريحا الذي كان قد أبرم في ٥ أيار ١٩٩٤.^(١٠١)

وفيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية للمجلس، فقد نصت الاتفاقية على أنه ستكون للمجلس صلاحية تبني التشريعات، والتي عرفت في الاتفاقية بأنها تعني «أي تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية والقوانين والأنظمة والمشاريع القانونية التشريعية الأخرى».^(١٠٢) وقد أعطت الاتفاقية صلاحية التشريع الأولي للمجلس بمجمله، إلا أنها منحت رئيس السلطة التنفيذية للمجلس صلاحيات مبادأة التشريعات واقتراحها وإصدار التشريعات التي تبناها المجلس.^(١٠٣) وبعبارة أخرى، فإن الاتفاقية قسّمت الاختصاصات التشريعية فيما بين المجلس ورئيس السلطة التنفيذية، بحيث أعطت للمجلس الحق في سن القانون الأساسي والقوانين العادية، وخصّت رئيس السلطة التنفيذية بصلاحية إصدار التشريعات الثانوية من أنظمة وغيرها مما يصدر تنفيذاً للتشريعات الأولية إلى جانب الصلاحيات الأخرى المذكورة من مبادأة التشريعات واقتراحها وإصدارها.

هذا، وجدير بالذكر أن اتفاقية أوسلو قيدت صلاحية المجلس التشريعية بقيد عدم تجاوز ولاية المجلس المنصوص عليها في الاتفاقية، وعدم مخالفة الاتفاقية المذكورة وأحكام إعلان المبادئ في التشريعات التي يتبناها، وذلك تحت طائلة اعتبارها باطلة وغير نافذة المفعول.^(١٠٤)

الفصل الثاني

الأنظمة الدستورية

أولاً: النظام الدستوري لقطاع غزة للعام ١٩٦٢^(٦٥)

صدر هذا النظام العام ١٩٦٢ وأثناء قيام الجمهورية العربية المتحدة لينظم المؤسسة الدستورية إلى حين صدور الدستور الدائم لدولة فلسطين، وبحيث يسري على قطاع غزة فقط.^(٦٦)

وقد تضمن النظام الدستوري المذكور تنظيمًا للسلطات الثلاث في القطاع: التنفيذية والتشريعية والقضائية. ويبدو من نصوص هذا النظام أنه لم يكن هناك فصلٌ حقيقي بين هذه السلطات، حيث أن الحاكم العام، وهو الذي يرأس السلطة التنفيذية ومعين بقرار من رئيس الجمهورية،^(٦٧) كان يشارك السلطة التشريعية في ممارستها لصلاحياتها. إذ ورد في الباب الثالث من النظام الدستوري وتحت عنوان «في السلطات» أن «السلطة التشريعية يتولاها الحاكم العام مع المجلس التشريعي على الوجه المبين في أحكام هذا النظام الدستوري».^(٦٨) يضاف إلى ذلك أن المجلس التشريعي، والذي خصص له الفصل الثالث من النظام، كان يتألف من اثنين وأربعين عضواً، اثنان وعشرون منهم فقط هم أعضاء

منتخبون أما البقية فمنهم عشرة أعضاء يعينهم الحاكم العام وعشرة آخرون هم أعضاء المجلس التنفيذي الذي يتولى السلطة التنفيذية مع الحاكم العام ويرأسه الحاكم العام ذاته.^(٧٦)

أما عن آلية التشريع بموجب هذا النظام الدستوري، فقد أعطى النظام حق اقتراح القوانين للمجلس التنفيذي ولأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي،^(٧٧) فإذا ما أقر المجلس مشروع القانون بالأغلبية المطلقة رفعه للحاكم العام للتصديق عليه.^(٧٨) وعلى الحاكم العام عندئذ أن يصدق على القانون ويصدره باسم الشعب خلال شهرين من رفعه إليه. أما إذا لم يشأ التصديق عليه، فإنه يرده إلى المجلس التشريعي ليعيد النظر فيه. ويجب أن يتم هذا الرد خلال ميعاد الشهرين المذكورين وإلا اعتبر عدم الرد تصديقاً على القانون وأصدر.^(٧٩)

أما إذا رُدَّ مشروع القانون للمجلس التشريعي، فإنه يجب أن ينتظر لدور انعقاد آخر ليعيد النظر فيه،^(٨٠) فإذا أصر على إقراره مرة أخرى فيجب أن يصوت عليه هذه المرة بأغلبية خاصة هي ثلاثة أرباع الأعضاء، وعندئذ يرد للحاكم العام لإصداره.^(٨١)

وإذا ما صدر القانون، فإنه يتعين نشره في الجريدة الرسمية بقطاع غزة، ويكون نافذاً بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ النشر، إلا إذا نص القانون ذاته على موعد آخر للنفاذ.^(٨٢)

كما منح النظام الدستوري للسلطة التنفيذية، إلى جانب صلاحيتها إصدار اللوائح التنفيذية،^(٨٣) صلاحية إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في الأحوال التي تقتضي اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، شريطة عرضها على المجلس التشريعي عند انعقاده. وتظل هذه القرارات بقوانين (وهي توازي لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة) نافذة ما لم يقرر المجلس التشريعي إلغاؤها.^(٨٤)

ثانياً: الدستور الأردني للعام ١٩٥٢^(٧٨)

ينظم هذا الدستور السلطات الثلاث وينيط السلطة التنفيذية بالملك، رأس الدولة، بحيث يتولاها بواسطة وزرائه،^(٧٩) بينما ينيط السلطة التشريعية بمجلس الإدارة والملك معاً.^(٨٠) وعلى الرغم من تشابه هذا الدستور مع النظام الدستوري لقطاع غزة في كثير من الجوانب التي تمثل الخطوط العريضة له، فإنه أتى أكثر تفصيلاً وتنظيماً وجعل للأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة، الذي يتولى الوظيفة التشريعية، نصيباً أكبر. وقد نص الدستور على أن يتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب،^(٨١) بحيث يتشكل مجلس الأعيان الذي يعينه الملك من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب الذي يتألف من أعضاء منتخبين.^(٨٢)

وقد أجاز الدستور لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، بحيث يحال الاقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فيه، فإن قبله المجلس المعني أحاله على الحكومة ليمنحه صيغة مشروع قانون ويقدمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.^(٨٣) أما إذا رفض المجلس الاقتراح فإنه ينبغي عندئذ الانتظار لدورة ثانية لعرضه على المجلس مرة أخرى، حيث لا يجوز إعادة تقديمه في الدورة ذاتها.^(٨٤)

فإذا ما تم وضع مشروع لقانون جديد، فإن على رئيس الوزراء أن يعرض ذلك المشروع على مجلس النواب الذي يناقشه ويصوت عليه بأكثرية أعضائه، فإما أن يقبله أو يعدله أو يرفضه، ثم يتم بعد ذلك رفعه إلى مجلس الأعيان للغاية ذاتها.^(٨٥)

ولا يجوز إصدار أي قانون إلا إذا أقره كل من المجلسين وصدق عليه الملك.^(٨٦) إلا أنه قد يحدث أن يرفض أحد المجلسين المشروع ويقبله

الآخر معدلاً أو دون تعديل. فعندئذٍ لا بد من أن يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة لبحث المواد المختلف عليها، بحيث لا يعتبر المشروع مقبولاً إلا إذا وافق المجلس المشترك عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين. أما إذا لم تتحقق هذه الأغلبية، فلا يجوز تقديم المشروع مرة ثانية إلى المجلس خلال الدورة نفسها.^(٨٧)

وعند إقرار المشروع من المجلسين، فإنه يرفع إلى الملك للتصديق عليه،^(٨٨) وحينئذٍ لا بد للملك، إذا لم يرَ التصديق على مشروع القانون، أن يرده إلى المجلس مشفوعاً بأسباب عدم التصديق وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه.^(٨٩) فإذا ما رد المشروع خلال الميعاد المذكور، فيكون أحد أمرين: إما أن يصير مجلس الأعيان والنواب على إقراره مرة ثانية، ولكن في هذه الحالة لا بد من موافقة ثلثي أعضاء كل من المجلسين، ويجب عندئذٍ إصداره؛ أو أن لا تتحقق الأغلبية المذكورة لإقراره مرة ثانية. وفي الحالة الأخيرة، لا يجوز لمجلس الأمة إعادة النظر في المشروع خلال الدورة نفسها وإنما يمكنه أن يعيد النظر فيه في الدورة العادية التالية.^(٩٠) هذا، ويعتبر القانون نافذ المفعول وبحكم المصدق، إذا مرت فترة الأشهر الستة بعد رفع مشروعه إلى الملك دون إعادته مصدقاً أو رده للمجلس لإعادة النظر فيه.^(٩١)

ويسري مفعول القوانين بإصدارها من الملك ومروور ثلاثين يوماً على نشرها في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد فيها نص يتضمن ميعاداً آخر لنفاذها.^(٩٢)

وكما هو الحال في النظام الدستوري لقطاع غزة، فإن الدستور الأردني يتضمن نصاً يجيز لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو عندما يكون منحللاً، وذلك في

الأمر التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل. وقد منح الدستور هذه القوانين كذلك قوة القانون، غير أنه نص صراحةً على أنه لا ينبغي لها أن تخالف أحكام الدستور، واشترط أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده ليقرها أو يعدلها. أما إذا رفضها المجلس، فعلى مجلس الوزراء عندئذ أن يعلن بطلانها فوراً، ويزول مفعولها من تاريخ ذلك الإعلان على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.^(٩٣)

ثالثاً: مشروع القانون الأساسي

ينص مشروع القانون الأساسي الفلسطيني،^(٩٤) والذي أصبح في القراءة الثالثة و ينتظر التصديق من رئيس السلطة الوطنية، على عدد من أهم المبادئ التي تحكم دولة القانون. فهو يتضمن نصاً على مبدأ سيادة القانون، ويقرر أنه أساس الحكم، بحيث تخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.^(٩٥) كما ينص المشروع صراحةً على مبدأ الفصل بين السلطات، ويقرر أن الشعب هو مصدر السلطات، وأنه يمارس سلطاته على أساس هذا المبدأ.^(٩٦)

وهنا تكمن أهمية هذا المشروع وضرورة المصادقة عليه وإخراجه بشكله النهائي، إذ أنه يؤكد وجود سلطات ثلاث تمارس كل منها الاختصاص المنوط بها، وبالتالي، فإنه ينهي حالة عدم الاستقرار التي خلقتها اتفاقيات المرحلة الانتقالية والتي تجعل من المجلس الفلسطيني المنتخب مجلس حكم يضطلع بالصلاحيات التنفيذية والتشريعية في آن معاً، وتمارس السلطة التنفيذية المتفرعة عنه الصلاحيات التنفيذية بالنيابة عنه.^(٩٧)

ويتولى السلطة التنفيذية، حسب هذا المشروع، رئيس السلطة الوطنية

ومجلس الوزراء،^(٩٨) أما السلطة التشريعية فهي منوطة بالمجلس التشريعي الذي يتألف من ثمانية وثمانين عضواً منتخباً.^(٩٩)

ويترك مشروع القانون الأساسي تفاصيل آلية التشريع للنظام الداخلي للمجلس التشريعي لينظمها،^(١٠٠) غير أنه يتضمن بعض النصوص حول اقتراح القوانين وإصدارها ونشرها.

وينص المشروع على أن اقتراح القوانين هو حق لكل عضو من أعضاء المجلس، شريطة ألا يتم إعادة تقديم أي اقتراح تم رفضه في دورة الانعقاد السنوي نفسها.^(١٠١) كما يجيز المشروع لرئيس السلطة ومجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين،^(١٠٢) ويعتبر كل وزير في مجلس الوزراء مختصاً بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وبتقديمها إلى مجلس الوزراء.^(١٠٣)

ويقضي مشروع القانون الأساسي أنه، وبعد إقرار المجلس التشريعي أي قانون، فإن رئيس السلطة يقوم بإصداره خلال ثلاثين يوماً من إحالته إليه. أما إذا شاء أن يرده للمجلس لإعادة النظر فيه، فعليه أن يقوم بذلك خلال الأجل ذاته مشفوعاً بملاحظات وأسباب اعتراضه. وفي حالة مضي الأجل المذكور دون إصدار القانون أو دون أن يرده الرئيس للمجلس، فإن القانون يعتبر مصدراً وينشر في الجريدة الرسمية فوراً.^(١٠٤) أما إذا ما أعيد مشروع القانون للمجلس لإعادة النظر فيه وأقره المجلس مرة ثانية، فإنه لا بد هذه المرة من أن يحصل المشروع على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، فإذا ما أقرته هذه الأغلبية اعتبر قانوناً ونشر في الجريدة الرسمية.^(١٠٥) وإذا ما مر القانون بجميع مراحل إقراره، فإنه يجب أن يصدر باسم الشعب العربي الفلسطيني، وينشر في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد مضي ثلاثين يوماً على تاريخ نشره، إلا إذا تضمن نصاً على خلاف ذلك.^(١٠٦)

هذا ويتضمن المشروع، شأنه شأن الدساتير الأخرى، نصاً يمنح رئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون. ويشترط المشروع أن تعرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها، وإلا ترتب على عدم عرض أي قرار على المجلس على هذا النحو أن يزول ما كان له من قوة القانون. كما يزول ما للقرار من قوة قانونية إذا ما عرض على المجلس ولم يقره.^(١٠٧)

الفصل الثالث

القوانين ذات العلاقة بالتشريع

والنظام الداخلي للمجلس التشريعي

أولاً: القانون رقم (٥) للعام ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات^(١٠٨) يستند هذا القانون إلى القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤ والصادر عن رئيس السلطة الوطنية باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر كافة التي كانت نافذة المفعول في الأراضي الفلسطينية قبل تاريخ ٥/٦/١٩٦٧، وباستمرار المحاكم كافة في مزاولة أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.^(١٠٩)

وبموجب هذا القانون، فإن السلطة الفلسطينية تتولى السلطات والصلاحيات كافة التي تنص عليها القوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول في المناطق الفلسطينية قبل ١٩/٥/١٩٩٤.^(١١٠) كما يتضمن هذا القانون نصاً يتعلق بألية سن التشريعات يقضي بأن يصدر رئيس السلطة الفلسطينية القوانين وذلك بعد موافقة مجلس السلطة.^(١١١)

ثانياً: القانون (٤) للعام ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات^(١١٢)

وبين هذا القانون آلية إعداد التشريعات. إذ تبدأ هذه العملية بمشروع التشريع أو الاقتراح الذي يتضمن عناصر التشريع الرئيسية والذي تقدمه الوزارة أو الجهة المعنية إلى ديوان الفتوى والتشريع ليضعه هذا الأخير في الصيغة القانونية الملائمة بعد أن يدخل عليه ما يراه من تعديلات.^(١١٣) بعد ذلك، يرفع ديوان الفتوى والتشريع المشروع إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة، والذي يحيله بدوره إلى لجنة وزارية تقوم بدراسته وتقديم التوصيات بشأنه إلى مجلس الوزراء.^(١١٤) ثم يأتي بعد ذلك دور مجلس الوزراء الذي يبت في المشروع إما بالقبول، أو بالرفض، أو بالتعديل، ويعيده إلى ديوان الفتوى الذي يضعه في الصيغة الملائمة. فإذا ما حظي المشروع بموافقة مجلس الوزراء، رفعه الديوان إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية.^(١١٥)

ويلاحظ أن هذا القانون الذي صدر قبل انتخاب المجلس التشريعي، ولكن بعد توقيع وثيقة إعلان المبادئ التي وضعت الإطار العام للمجلس المنتخب، ونصت على منحه صلاحية التشريع، لم يتضمن أية إشارة إلى ذلك المجلس ولم يحدد وقتاً أو ظرفاً معيناً لتنفيذ أحكامه، فلم يذكر الآلية التي يمكن بموجبها -بعد انتخاب المجلس - عرض القوانين التي صدرت قبل انتخابه ليقوم بإقرارها أو تعديلها أو إلغائها.

وحتى الآن، وعلى الرغم من وجود مجلس أصبح يتولى سلطة التشريع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، فإنه لم يصدر عن المجلس أي قانون جديد يتضمن نصاً صريحاً يعدل أو يلغي أحكام هذا القانون الذي يجعل عملية التشريع -بدءاً من مرحلة الاقتراح وانتهاءً بالنشر - منوطةً بأجهزة السلطة التنفيذية وبرئيسها.

ثالثاً: النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني

يعتبر صدور هذا النظام عن المجلس التشريعي من الممارسات التي تساهم في تكريس الفصل بين الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية اللتين نصت عليهما اتفاقيات المرحلة الانتقالية وجمعهما في هذا المجلس. وبالتالي، فهو يؤكد على دور المجلس كسلطة تشريعية ورقابية ولا يشير إلى ممارسته لأي صلاحيات تنفيذية. ويتضمن النظام آلية مفصلة لاقتراح التشريعات ومناقشتها والتصويت عليها وإصدارها. (١١٦)

وتبدأ عملية التشريع، حسب هذا النظام، باقتراح مشروع القانون، بحيث يجوز أن تقدم اقتراحات القوانين إما من السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء، أو من عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي. فإذا ما قدم مجلس الوزراء الاقتراح أو مشروع القانون، فإن على رئيس المجلس أن يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدي رأيها فيه خلال أسبوعين من تاريخ إحالته إليها. ثم تعقد بعد ذلك جلسة للمجلس لإجراء مناقشة عامة لمشروع القانون، وفي نهاية هذه المناقشة يتم التصويت على قبول المشروع أو رفضه. فإذا وافق المجلس على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لتجري تعديلاتها عليه، ومن ثم أحاله رئيس المجلس إلى اللجنة القانونية لإبداء ما لديها من ملاحظات بشأنه. (١١٧)

أما إذا صدر الاقتراح من جانب عضو أو أكثر من أعضاء المجلس، فإنه يحال إلى اللجنة المختصة لإبداء رأيها فيه. وبعد أن يستمع المجلس لتقرير اللجنة، فإنه يقرر ما إذا كان سيقبل ذلك الاقتراح أو يرفضه. فإن قبله أحاله على اللجنة القانونية لتصيفه في صيغة مشروع متكامل يقدم للمجلس في الدورة ذاتها أو في الدورة التي تليها. (١١٨)

وتتم عملية إقرار المشاريع في قراءتين منفصلتين: تتم في الأولى مناقشة

المشروع والتصويت عليه مادة مادة، ثم يتم التصويت على المشروع بمجمله، أما القراءة الثانية، فتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة والتصويت عليها، ثم يتم التصويت على المواد المعدلة نهائياً. ويكون إقرار المشروع بالتصويت عليه بالأغلبية المطلقة إلا إذا وجد نص على خلاف ذلك.^(١١٩) فإذا ما تم إقرار القانون أحيل إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره.

وقد يمر مشروع القانون بقراءة ثالثة إذا ما قدّم مجلس الوزراء أو ربع أعضاء المجلس التشريعي طلباً بذلك. وفي هذه الحالة، يجب أن تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة، كما يشترط، كذلك، ألا يكون المشروع قد أحيل إلى رئيس السلطة لإصداره.^(١٢٠)

ويجب أن يتم رفع المشروع ليصدره الرئيس فور انقضاء القراءة الثالثة، أو فور انقضاء أسبوعين على إقراره بالقراءة الثانية.^(١٢١) وعندئذ، تكون لدى الرئيس مدة شهر واحد من تاريخ إحالة المشروع عليه ليقوم بإصداره. وخلال هذه الفترة، إما أن يصدر الرئيس القانون في الجريدة الرسمية، أو يرده إلى المجلس مشفوعاً بملاحظات لإعادة النظر فيه. فإذا ما أقر المجلس المشروع ثانيةً بعد أن يعيده الرئيس إليه، فإنه يجب أن يحظى هذه المرة بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء المجلس، وعندئذٍ يعتبر نافذاً وينشر في الجريدة الرسمية. أما إذا مضت فترة الثلاثين يوماً دون أن يصدر عن الرئيس ما يفيد إصدار القانون أو رده إلى المجلس لإعادة مناقشته، فإن القانون يعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.^(١٢٢)

ولم تتضمن نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي إشارة إلى ميعاد نفاذ القوانين بعد نشرها في الجريدة الرسمية مما يعني وجوب الرجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليها في الدستور الأردني والنظام

الدستوري لقطاع غزة، بحيث تعتبر القوانين نافذة بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية إلا إذا تضمنت نصوصها ميعاداً آخر.

كما تجدر الإشارة إلى نص ورد في نهاية النظام الداخلي للمجلس التشريعي، هو نص المادة (١١٢) الذي يقضي بأن «... يلغي هذا النظام أية تشريعات أو أنظمة بهذا الصدد كانت سارية المفعول في فلسطين قبل صدوره». والواقع أن هذا النص يثير ملاحظتين؛ الأولى منهما تتعلق بمبدأ تدرج القواعد القانونية، حيث أن هذا النظام على الرغم من صدوره عن السلطة التشريعية هو عبارة عن قواعد داخلية تنظم عمل المجلس ولا يرقى إلى درجة القانون. وبالتالي، فإنه ليس بمقدور هذه القواعد أن تلغي «تشريعات» أسمى منها مرتبة حسب الهرم التشريعي. ويقودنا هذا إلى الملاحظة الثانية التي تتعلق بما كنا قد أشرنا في نهاية حديثنا عن القانون رقم (٤) للعام ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات. فالقانون المذكور لا يربط نفاذه بزمان أو ظرف معين كانتخاب المجلس التشريعي، أو صدور نظامه الداخلي، وفي الوقت ذاته فإن نظام المجلس الذي نحن بصدد الحديث عنه لا يمكن له أن يلغي تشريعاً أعلى منه مرتبة. ويعني ذلك أن حالة من الفوضى التشريعية ما زالت قائمة بسبب هذا الوضع، حيث ينص النظام الداخلي على قواعد مفصلة لعملية التشريع، أغلبها يمر من خلال السلطة التشريعية، بينما تتولى آلية التشريع التي ينص عليها القانون رقم (٤) للعام ١٩٩٥ بأكملها أجهزة السلطة التنفيذية. وحيث أن قواعد النظام الداخلي المتعلقة بعملية التشريع تعتبر أكثر اتساقاً مع المبادئ الدستورية، وأكثر تنظيماً وتفصيلاً من الأحكام التي يتضمنها القانون رقم (٤) للعام ١٩٩٥، والذي هو الآخر ما زال قانوناً نافذ المفعول، فإن هذه الحالة من الفوضى لا يمكن تصحيحها

إلا بصدور قانون عن المجلس التشريعي بإلغاء القانون رقم (٤) بشأن إجراءات إعداد التشريعات. وبذلك، تصبح قواعد النظام الداخلي للمجلس التشريعي مكملّة للقواعد التي ينص عليها الدستور الأردني والنظام الدستوري لقطاع غزة. كما أن هذه القواعد ستظهر في صورتها الأكثر منطقية إذا ما تم إصدار القانون الأساسي بشكله النهائي، حيث تنص المادة ٣٤ (٢) منه على أن «... يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي».

الباب الثالث

تقييم للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

تمهيد

قمنا في الباب الأول بدراسة تأصيلية بينت المبادئ العامة التي تحكم عملية التشريع، ومراحل هذه العملية، والسلطات التي تختص بالتشريع أصلاً واستثناءً. وفي الباب الثاني استعرضنا ما يتصل بعملية التشريع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل خاص من أدوات قانونية تحكم هذه العملية وتنظمها. لذا، فإننا سنقوم في هذا الباب بمحاولة تقييم للأعمال التشريعية التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على ما ورد في البابين السابقين من مبادئ عامة، وأدوات قانونية ذات صلة بهذا الموضوع.

وحتى نصل إلى هذا التقييم، فإنه لا بد لنا أولاً من أن نحدد مدى تمتع رئيس السلطة بالصلاحيات التشريعية، ونميز في ذلك بين الفترة التي سبقت انتخاب المجلس التشريعي والفترة اللاحقة لقيام المجلس. ثم نقوم بعد ذلك بجرد للأعمال التشريعية التي صدرت عن رئيس السلطة،

ما يقتضي أن نتطرق إلى تصنيف ما صدر عنه من أعمال بشكل عام، ونميز منها الأعمال التشريعية، ثم نقوم بالبحث في السند القانوني الذي تستند إليه هذه الأعمال. وفي الفصل الأخير من هذا الباب ننتهي إلى القيمة القانونية التي تتمتع بها الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة والدور الذي يضطلع به المجلس التشريعي فيما يتعلق بالتعامل مع هذه الأعمال، وبشكل خاص الكيفية التي يجب أن يتم بها إلغاء بعضها.

الفصل الأول

الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس السلطة الوطنية في سن التشريعات

في ضوء ما سبق من استعراض للأدوات القانونية التي تحكم عملية التشريع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، يمكننا أن نستخلص مدى الصلاحية التي يتمتع بها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية -باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية- في مجال سن التشريعات. وحيث أن انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني ومباشرته أعماله يعتبر بمثابة نقطة تحول في تطور العملية التشريعية في مناطق السلطة الوطنية، فإننا سنقسم بحثنا في هذه المسألة إلى جزأين: الأول يتعلق بالفترة السابقة لانتخاب المجلس التشريعي، والثاني يتعلق بالفترة اللاحقة لانتخاب المجلس.

أولاً: الفترة السابقة لانتخاب المجلس التشريعي

بموجب وثيقة إعلان المبادئ والاتفاقية الإسرائيلية-الفلسطينية المرحلية (أوسلو (٢)) تم نقل صلاحية ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك لحين تنصيب المجلس المنتخب الذي يشكل مع رئيس السلطة التنفيذية الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني.

وبذلك، فإنه وفي الفترة السابقة على انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني اجتمعت السلطات التشريعية والتنفيذية في يد السلطة الوطنية. وبموجب هذه الصلاحيات، قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤ باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر كافة التي كانت نافذة المفعول في الأراضي الفلسطينية قبل ١٩٦٧/٦/٥. ثم أتبع هذا القرار بالقانون رقم (٥) للعام ١٩٩٥، بحيث أصبحت السلطة الوطنية تتولى السلطات والصلاحيات كافة التي نصت عليها القوانين والأنظمة والأوامر المذكورة. وبطبيعة الحال، فقد كانت هذه الخطوات لازمة لإرساء قواعد النظام القانوني في المناطق الفلسطينية، ولتمكين السلطة الوطنية من إدارة دفة الحكم فيها.

وبغرض وضع آلية لسن التشريعات الجديدة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، قام رئيس السلطة بسن القانون رقم (٤) للعام ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

وهكذا، فإن ممارسة رئيس السلطة الوطنية لصلاحيات التشريع في الفترة السابقة على انتخاب المجلس التشريعي جاءت منسجمة والصلاحيات التي خولتها له اتفاقيات المرحلة الانتقالية، حيث كانت السلطة الوطنية تمارس الصلاحيات التشريعية نيابةً عن المجلس التشريعي لحين انتخابه، وكان ذلك لازماً لإرساء حكم القانون في المناطق الفلسطينية.

وإذا ما نظرنا إلى الأدوات القانونية التي كانت نافذة المفعول في الفترة التي نحن بصدددها، وهي الأدوات التي قضى القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤ باستمرار العمل بها، وتلك التي صدرت بعد دخول السلطة إلى المناطق الفلسطينية وتوليها صلاحيات التشريع فيها، فإننا سنخلص إلى أن الأعمال التشريعية التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية في تلك الفترة تجد أساسها القانوني في أحد أمرين:

١. تطبيقات نظرية الضرورة المنصوص عليها في كل من الدستور الأردني والنظام الدستوري لقطاع غزة،^(١٣٣) والمتمثلة فيما يسميه الدستور الأردني بـ «القوانين المؤقتة» ويطلق عليه النظام الدستوري لقطاع غزة اسم «القرارات بقوانين»: فهذه الأعمال صدرت عن رئيس السلطة الوطنية في فترة غياب المجلس التشريعي، وكانت تهدف إلى تصريف شؤون الحكم، فإذا ما صدق عليها وصف القوانين المؤقتة على هذا النحو، فإن البحث في مدى التزامها بالأحكام الدستورية يقتضي النظر إلى ما إذا كانت قد تقيدت بالقيدين الزمني والظرفي عند إصدارها. فمن ناحية القيد الزمني، يبدو واضحاً أن هذه الأعمال التشريعية صدرت في فترة سابقة على انعقاد المجلس التشريعي (وحتى تشكيله كما سنرى أدناه). أما من حيث قيد الظروف، فإن الكثير من هذه الأعمال قد تتوافر له صفة الاستعجال، حيث كانت لازمة لإرساء حكم القانون في مناطق السلطة. أما ما كان منها يحتمل التأجيل فيمكن تقييمه على أساس الاعتبارات الثلاثة التي ذكرناها في معرض حديثنا عن قيد الظروف ولوائح الضرورة. فإذا ما رأى المجلس التشريعي عند مراجعته لهذه الأعمال عدم التزامها بالقيود المفروضة عليها، فيكون له عندئذٍ أن يعلن بطلانها فوراً.^(١٣٤)

٢. نظرية التشريع عن طريق السلطة التنفيذية في فترات الفراغ الدستوري: ويبدو أن هذه النظرية التي كنا قد تحدثنا عنها سابقاً هي الأكثر انطباقاً على ما صدر عن السلطة التنفيذية من أعمال تشريعية بعد اتفاقيات المرحلة الانتقالية وقبل وجود المجلس التشريعي. فمن غير السهل على الإطلاق مقارنة الوضع القانوني السائد في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بغيره في الدول الأخرى. فنحن في هذا السياق لا نتحدث عن دولة مكتملة المفومات، كما لا نتحدث عن كيان موضوع تحت الانتداب. وقد يقال كذلك أن الأعمال التشريعية التي نحن بصددھا لا

ينطبق عليها وصف لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة لأنها لم تصدر في فترات غياب المجلس التشريعي فيما بين الدورات أو خلال فترة حلّه، وإنما صدرت والمجلس التشريعي لم ينشأ بعد من الأصل. لذلك، فإنه يبدو من المنطقي اتباع هذه النظرية التي أكدتّها المحاكم في مصر، بحيث تعتبر هذه الأعمال قوانين بمعنى الكلمة صدرت عن السلطة الوطنية بالطريقة المرسومة لإصدارها وفقاً لاتفاقيات المرحلة الانتقالية، حيث كانت السلطة تمارس الصلاحية التشريعية نيابة عن المجلس التشريعي لحين انتخابه. وعليه، فإنه، وبعد انتخاب المجلس ومباشرة أعماله، فإن عليه أن يعاملها معاملة القوانين العادية، بحيث يسن تشريعات خاصة معدلة لهذه الأعمال، أو ملغية لها إذا رأى لزوماً لذلك.

ثانياً: الفترة اللاحقة لانتخاب المجلس التشريعي

بانتخاب المجلس التشريعي ومباشرة أعماله، أصبحت هناك سلطة مستقلة مخولة بممارسة صلاحياتها في سن القوانين وفقاً لما ورد في اتفاقيات المرحلة الانتقالية. وبذلك، يكون قد انتهى تفويض السلطة التنفيذية بممارسة التشريع نيابة عن المجلس التشريعي، ويصبح هناك تقسيم فعلي للاختصاصات فيما بين المجلس والسلطة التنفيذية حسبما نصت عليه المادة (١٨) من اتفاقية أوصلو (٢)، بحيث ينحصر دور رئيس السلطة التنفيذية في هذا المجال بما يلي:

١. صلاحية اقتراح القوانين وعرض مشروعاتها على السلطة التشريعية.
٢. صلاحية إصدار القوانين التي يتبناها المجلس، بحيث يكلف السلطة التنفيذية وضعها موضع التنفيذ.
٣. صلاحية إصدار التشريعات الثانوية، وهي الأنظمة أو اللوائح

التي تصدر تنفيذاً للقوانين: وفي هذه الحالة، فإنه يكون على رئيس السلطة التنفيذية أن يلتزم نطاق الموضوعات التي تسمح له القواعد الدستورية بتنظيمها بواسطة اللوائح، وهو النطاق الذي تحدثنا عنه في معرض بحثنا لنطاق القانون ونطاق اللائحة في الباب الأول. فطالما أن هناك مجلس يتولى السلطة التشريعية، فإن هذا المجلس يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع، بحيث يمكنه أن ينظم المواضيع كافة بواسطة القوانين التي يصدرها إلا إذا نص الدستور على حجز مجالات معينة للوائح أو الأنظمة، أو سكت الدستور بخصوص مجالات معينة ولم يمنع المجلس السلطة التنفيذية من تناولها بالتنظيم بواسطة اللوائح.

٤. صلاحية إصدار لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة: وهذه الصلاحية مستمدة من القواعد الدستورية النافذة المفعول في المناطق الفلسطينية حسب القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤، وهي المتمثلة بالنظام الدستوري لقطاع غزة للعام ١٩٦٢ والدستور الأردني للعام ١٩٥٢. وتبقى صلاحية الرئيس بإصدار هذه اللوائح أو القوانين المؤقتة مقيدة بإصدارها في فترة عدم انعقاد المجلس التشريعي، وفي ظروف تستدعي الاستعجال في اتخاذ هذه التدابير، وبحيث يتم عرضها على المجلس فور انعقاده ليقرر إقرارها أو إلغائها أو تعديلها.

وبغير ذلك، فإن تدخل رئيس السلطة التنفيذية بالتشريع بسنه قوانين أو قرارات أو مراسيم في مجالات هي في الأصل من اختصاص المجلس التشريعي يمثل تعدياً من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وانتهاكاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وبالتالي فإن هذه الأعمال تعتبر أعمالاً غير مشروعة.

الفصل الثاني

جرد للأعمال التشريعية الصادرة

عن رئيس السلطة الوطنية

منذ تسلم السلطة الوطنية زمام الأمور في المناطق الفلسطينية عقب اتفاق غزة - أريحا العام ١٩٩٣ وحتى الآن، صدر عن رئيس السلطة الوطنية ما يزيد على ٨٥٠ قراراً منشوراً بمسميات مختلفة مثل «القرار»، و«القرار الرئاسي»، و«المرسوم»، و«المرسوم الرئاسي»، و«المرسوم بقانون». وقد تراوحت هذه القرارات في مضامينها بين أعمال تشريعية وأعمال تنظيمية وأعمال إدارية وأخرى تجمع بين نوعين من هذه الأعمال أو تشملها كلها. يضاف إلى ذلك أن هناك عدداً من القوانين التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة المجلس التشريعي أعماله، وتشابه هذه القوانين في وضعها القانوني ما صدر عن الرئيس من قرارات ذات مضامين تشريعية في أنها صدرت عنه منفرداً، وأصبحت تشكل مصدراً للازدواج التشريعي بعد نشوء مجلس أصبح يتولى مهمة التشريع.

أولاً: تصنيف للقرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية

حيث أن القرارات التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية، على اختلاف

مسمياتها، ليست ذات طبيعة متجانسة، سواء من حيث المواضيع التي تعالجها أو من حيث الفئات التي تخاطبها، فقد كان من الضروري أن يتم التوصل إلى تصنيف لهذه القرارات والمراسيم لتسهيل البحث بعد ذلك في سندها القانوني ومدى مشروعيتها.

وفي الواقع، فقد صدر عدد من الدراسات التي قامت بمسح القرارات المذكورة وتصنيفها والإشارة إلى سندها القانوني وتاريخ صدورها ونشرها.^(١٢٥) وقد غطت هذه الدراسات هذا الجانب بشكل كافٍ بالفعل. لذا، ومنعاً للتكرار، فإننا سنكتفي في هذا الفصل بالإشارة إلى بعض الملاحظات التي يمكن الخروج بها من خلال استعراضنا لهذه التصنيفات المختلفة.

فمن ناحية، صدرت القرارات الرئاسية في غياب منهجية تشريعية حقيقية ومواصفات متعارف عليها ومستقرة في النظام القانوني، مما أدى في بعض الأحيان إلى صعوبة تكييف القرار الرئاسي ووصف مضمونه بوصف واحد،^(١٢٦) فكان أن تم تصنيف هذه القرارات إلى الأنواع التالية:^(١٢٧)

١. تشريعية محضة.
٢. تنظيمية محضة.
٣. إدارية محضة.
٤. تشريعية تنظيمية إدارية مختلطة.
٥. تشريعية تنظيمية مختلطة.
٦. تشريعية إدارية مختلطة.
٧. تنظيمية إدارية مختلطة.

فإذا ما التفتنا، من بين هذه الأصناف، إلى القرارات التي تتضمن محتوى تشريعي، وهي التي تدخل ضمن موضوع هذا البحث، فإننا سنجد كما ذكرنا أنها أتت بمسميات مختلفة. إلا أن الواقع، وبصرف النظر عما إذا كانت هذه القرارات قد أُطلق عليها اسم «المرسوم» أم «القرار الرئاسي» أم غير ذلك، لا يبدو أن هناك فرقاً واضحاً بين آليات سن هذه القرارات أو أن هناك سبباً للتمييز بينها. ويبدو الفرق أقل وضوحاً فيما يتعلق بالقرارات التي كانت تصدر عن رئيس السلطة الوطنية قبل انتخاب المجلس التشريعي، إذ أنه ليس مفهوماً سبب التمييز بين القانون من جهة، والقرار أو المرسوم ذي المضمون التشريعي من جهة أخرى في تلك الفترة، حيث أنه لم يبدُ في تلك القوانين ما يشير إلى لزوم عرضها على المجلس التشريعي بعد انتخابه.

كما يلاحظ أن بعض القرارات التي صدرت عن الرئيس قبل مباشرة المجلس التشريعي أعماله كانت تسمى بـ «القوانين» مثل القانون رقم (٢) للعام ١٩٩٥ بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية، بينما صدرت عنه «قرارات» بالفحوى ذاتها بعد انتخاب المجلس، ومثال ذلك القرار رقم (٢٠) للعام ١٩٩٨ الذي يعالج الموضوع ذاته، بحيث يلغي مجموعة أخرى من الأوامر العسكرية الإسرائيلية. والواقع أن هذا الأمر يبدو مستغرباً، لأنه إذا كان من المسلم به أن إلغاء الأوامر العسكرية الإسرائيلية هو عمل تشريعي، فإن صلاحية القيام به تعود من حيث الأصل للسلطة التشريعية. ويعني ذلك أنه كان من اللازم تناول هذا الموضوع بقانون سواء أكان ذلك قبل انتخاب المجلس التشريعي، حيث كان الرئيس يمارس صلاحية التشريع نيابة عن المجلس لحين انتخابه، أم بعد انتخاب المجلس التشريعي. أما إذا كان إلغاء الأوامر العسكرية الإسرائيلية عملاً إدارياً -بالفرض الجدلي- فإنه قد كان من المفروض أن يتم تناوله عن طريق

قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، سواء أكان ذلك في الفترة السابقة لانتخاب المجلس التشريعي أم بعد ذلك.

كما تثير الانتباه كذلك «المراسيم بقوانين» التي صدرت في الفترة الأخيرة عن رئيس السلطة الوطنية في فترات عدم انعقاد المجلس التشريعي، مثل المرسوم بقانون رقم (١) للعام ١٩٩٨ بشأن سريان قانون السياحة رقم (٤٥) للعام ١٩٦٥ على جميع الأراضي الفلسطينية والرسوم بقانون رقم (١) للعام ١٩٩٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٥) للعام ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة. فقد وردت في مقدمة المرسوم الأول عبارة «... نظراً لعدم انعقاد المجلس التشريعي لكونه في إجازة» ووردت عبارة مشابهة لها في المرسوم الثاني، وهي «... نظراً لوجود المجلس التشريعي في عطلة السنوية الاعتيادية». كما تضمن كل من المرسومين نصاً على وجوب أن «يعرض هذا المرسوم بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذا المرسوم بقانون»^(١٢٨) ويبدو أنه قصد من إصدار هذه المراسيم على هذا النحو أن تحمل صفة القوانين المؤقتة، ويستنتج ذلك من تبرير إصدارها من قبل السلطة التنفيذية عن طريق الإشارة إلى كون المجلس التشريعي غير منعقد. إلا أنه، ومن خلال ما استعرضناه سابقاً حول القيود التي ترد على إصدار القوانين المؤقتة، فإن حالة الاستعجال لا تتوافر في أي من هذين المرسومين، حيث أن المواضيع التي تتضمنها لا تحتاج إلى تدابير لا تحتمل التأجيل، كما أن الفترة الفاصلة بين إصدار هذه المراسيم وعودة المجلس التشريعي من إجازته هي فترة قصيرة كان من الممكن الانتظار إلى حين انتهائها ليقوم المجلس بسن هذه القوانين بنفسه بصفته صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع. وعلى الرغم من مرور ما يقرب السنتين على صدور المرسوم رقم (١) للعام ١٩٩٨ وما يقرب السنة على صدور المرسوم رقم (٢) للعام ١٩٩٩، فإن أيّاً منهما لم يعرض على المجلس التشريعي لإقراره.

ثانياً: السند القانوني للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية

يعبر «الاستناد»، وهو ما تتضمنه مقدمة التشريع من الإشارة إلى مصدر الصلاحية في سنه، عن معنى تدرج القواعد القانونية وسمو بعضها على بعض ومبدأي المشروعية والفصل بين السلطات.^(١٣٩)

ويتطلب البحث عن السند القانوني الذي يخول الرئيس صلاحية سن الأعمال التشريعية التي صدرت عنه أن نقوم بالبحث في تلك القرارات والمراسيم والقوانين التي صدرت عنه قبل وبعد انتخاب المجلس التشريعي، وكذلك في القوانين التي تتعلق بها هذه القرارات والمراسيم.

ومن استقراء هذه الأعمال التشريعية، نلاحظ أن أغلب ما صدر منها في بدايات تسلم السلطة الوطنية مهامها كان يبدأ بدباجة تشير إلى «مقتضيات المصلحة العامة» و«الصلاحيات المخولة [لرئيس]» دون ذكر لأي سند قانوني يبين مصدر هذه الصلاحيات. ثم أصبحت مقدمات هذه الأعمال تشير إلى عدد من الأسانيد المختلفة التي ساهمت في أحوال قليلة في إزالة بعض الغموض الذي يحيط بألية التشريع في المناطق الفلسطينية، إلا أنها كانت في أغلب الأحوال الأخرى تزيد الوضع تعقيداً والتباساً.

فمن ناحية، فإن ما ورد في مقدمة المرسوم رقم (٣) للعام ١٩٩٨ بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض مع الإشارة إلى «القواعد الدستورية والقانونية المعمول بها»، يساعد، كما ذكرنا آنفاً في توضيح الصورة بعض الشيء فيما يتعلق بوجود أنظمة دستورية ما زالت نافذة المفعول في المناطق الفلسطينية، بحكم القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ

١٩٦٧/٦/٥. وكذلك الأمر، فيما يتعلق بالمراسيم والقرارات التي أشارت في مطلعها إلى مواد معينة من النظام الدستوري لقطاع غزة للعام ١٩٦٢، فهي الأخرى تؤكد استمرار نفاذ هذا النظام في قطاع غزة، بالإضافة إلى استمرار نفاذ الدستور الأردني الذي يعتبر نظيراً له في مناطق الضفة الغربية.

الأ أنه، ومن ناحية أخرى، فقد كان من شأن غالبية الأسانيد التي أشارت إليها الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة أن زادت الصورة إبهاماً وتشكيكاً. بل إن بعض المقدمات التي تضمنتها هذه الأعمال تعتبر في حد ذاتها دليلاً على عدم وجود الصلاحية لإصدارها. ونأخذ مثلاً على ذلك القرارات الرئاسية التي نصت على استحداث مؤسسات عامة بالإشارة إلى «النظام الأساسي» للمؤسسة المعنية لا إلى القانون الذي ينشئها. فالقرار رقم (٤) للعام ١٩٩٧ بإنشاء دار الكتب الوطنية الفلسطينية،^(١٣٠) والقرار رقم (٨٩) للعام ١٩٩٧ بإنشاء المركز القومي للدراسات والتوثيق،^(١٣١) والقرار رقم (٧) للعام ١٩٩٨ بإنشاء المؤسسة الاقتصادية الاستهلاكية لقوات الأمن العام والشرطة،^(١٣٢) وغيرها العديد من القرارات الشبيهة تقضي بتمتع هذه المؤسسات بالشخصية الاعتبارية وبميزانية مستقلة على الرغم من أن إسباغ الشخصية الاعتبارية العامة على أية هيئة ومنحها حصة في الموازنة العامة في الدولة لا يمكن أن يتم إلا بقانون. أما النظام الأساسي الذي تشير إليه مقدمات هذه القرارات فهو مجرد قواعد عمل داخلية لا تملك أن تنشئ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة.

كما نأخذ مثلاً آخر على هذا النوع من الأسناد القانونية التي تتضمنها مقدمات القرارات الرئاسية، وهي مقدمة القرار رقم (٤٦) للعام ١٩٩٧ بشأن إعفاء جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني من الضرائب والرسوم

الجمركية.^(١٣٣) وعلى الرغم من أن هذا القرار قد يحيد بعض الشيء عن نطاق هذه الدراسة لكونه يعتبر قراراً تنظيمياً يوضع في مصاف الأنظمة أو اللوائح التي تصدر تنفيذاً لقوانين وليس في مصاف التشريعات العادية أو القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، فإننا نرى فيه ما يدل على استناد القرارات الرئاسية أحياناً إلى قواعد قانونية معينة على الرغم من مخالفة هذه القرارات أو تجاوزها تلك القواعد. فالقرار المذكور يشير في مقدمته إلى مصادر الصلاحية في إصداره، والتي يذكر من ضمنها قانون الجمارك والمكوس رقم (١) للعام ١٩٦٢ الساري في محافظات الضفة الغربية وبخاصة المادة (٨٣) منه. ولدى مراجعة قانون الجمارك والمكوس المشار إليه والمادة (٨٣) منه التي تنص على الإعفاءات الجمركية التي تتمتع بها الهيئات والمؤسسات العلمية والفنية والدينية والخيرية فيما يتعلق بما تستورده من مواد، نجد أن المادة (٢) من القرار رقم (٤٦) للعام ١٩٩٧ تعيد صياغة المادة (٨٣) المذكورة، ولكن بحيث تضيق من نطاقها، إضافة إلى أن المادة (٢) من القرار لا تتضمن بعض الاستثناءات التي تنص عليها المادة (٨٣)، مما يعد مخالفة لبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقتضي بأن تحترم القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى منها مرتبة.^(١٣٤)

وعلى الرغم من أن البحث التفصيلي في مضمون القرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية يخرج عن نطاق هذه الدراسة، فإننا نرى لزوم الإشارة إلى قرار صدر حديثاً ولم يتم نشره بعد في الوقائع الفلسطينية، وهو القرار الصادر في الأول من حزيران من العام ٢٠٠٠ بشأن تشكيل مجلس القضاء الأعلى، وذلك نظراً لما يقدمه هذا القرار من مثال واضح على الإغفال المستمر لبدأ المشروعية، والخروج على الأسناد القانوني التي يفترض أن تمثل مصدر الصلاحية لإصدار هذه القرارات. فبنظرة

سريعة إلى القرار المذكور، يمكننا ملاحظة ما يلي:

١. أن مقدمة هذا القرار تستند إلى «قانون» هوليس في الحقيقة قانوناً، وإنما مشروع قانون لم تتم المصادقة عليه، ولم يتم إصداره حتى الآن. فمشروع قانون السلطة القضائية ناقشه المجلس التشريعي ومرّ بالقراءة الثالثة في ١٩٩٨/١٢/٥ إلا أنه لا يزال ينتظر المصادقة والإصدار حتى يصبح قانوناً واجب النفاذ. ويتضح من نصوص القرار أن الإشارة إلى القانون (أو المشروع) المذكور لم ترد بشكل عرضي أو غير مقصود، إذ أن المادة (٢) من القرار تنص على أن يمارس المجلس المشكل بموجبه «صلاحياته المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية ويسري هذا القرار اعتباراً من تاريخه وينشر في الجريدة الرسمية». فالإشارة إلى جانب مجافاة هذا النص للمنطق (إذ كيف يمكن أن يعتبر القرار واجب النفاذ قبل أن يتحقق العلم به بالنشر في الجريدة الرسمية؟)، فإنه ينص صراحة على ممارسة المجلس لصلاحيات منصوص عليها في قانون لم يخرج بعد إلى حيز الوجود.

٢. ليس في مشروع قانون السلطة القضائية ما ينص على منح رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى. فالمادة (٣٧) من المشروع والتي تنص على أن المجلس ينشأ بمقتضى أحكام القانون تحدد تشكيلة المجلس، وتشير إلى أن يعين المجلس وأعضاؤه بالإضافة إلى وظائفهم، وهذه الوظائف مبينة بشكل واضح في المادتين (٣٧) و (٣٨) من المشروع، وبالتالي فإن المجلس ليس بحاجة لقرار حتى يتم تشكيله. وعلى الرغم من ذلك، فقد ذكر القرار الرئاسي أعضاء مجلس القضاء الأعلى بأسمائهم الشخصية، مما يخالف المادة (٣٧) المذكورة، إضافة إلى أنه يطرح تساؤلاً حول مصير التشكيلة التي ينص عليها القرار في حالة ما إذا تغير المنصب الوظيفي لأحد أعضاء المجلس،

وحلّ مكانه شخص آخر، فهل يشغل العضو في المجلس منصبه بصفته الوظيفية أم بصفته الشخصية؟ وإذا كان هؤلاء الأشخاص معينين بالإضافة إلى وظائفهم فما الداعي للإشارة إليهم بأسمائهم الشخصية؟

٣. تنص المادة ٣٧ (٢) من مشروع القانون على أن مجلس القضاء الأعلى يتكون من تسعة أعضاء تحددهم المادة المذكورة على النحو التالي:

أ. رئيس المحكمة العليا رئيساً.

ب. أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً.

ج. اثنان من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا.

د. رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله.

هـ. النائب العام.

و. وكيل وزارة العدل.

وعند مراجعة القرار الرئاسي الذي يقضي بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، نجد أنه يعين أحد عشر عضواً في المجلس من بينهم أربعة أعضاء لا تتضمن المادة ٣٧ (٢) الوظائف التي يشغلونها، إضافة إلى أنه لا يحدد من بين أعضاء المجلس نائباً للرئيس.

٤. بموجب مشروع القانون الذي يستند إليه قرار تشكيل مجلس القضاء الأعلى، يعتبر المجلس مسؤولاً عن ممارسة عدد كبير من المهام من بينها وضع نظام تدريب للقضاة، والتنسيب لرئيس السلطة بتعيينهم، والموافقة على قرارات ندبهم وإعارتهم، ومراقبة عملية التفتيش عليهم. ويستخلص من هذه المهام التي يضطلع بها المجلس ومن تشكيلته التي ينص عليها القانون أنه يمثل هيئة عليا تمارس صلاحيات واسعة على من ينتمون

إلى سلك القضاء. وعلى الرغم من ذلك فإن القرار الصادر عن رئيس السلطة الوطنية يعين من بين أعضاء المجلس رئيساً لإحدى محاكم البداية، مما يعني أن هذا العضو سيمارس صلاحيات رقابية على قضاة أعلى منه درجة.

وفي اعتقادنا أن في هذا المثال وفي الأمثلة التي سبقت ما يكفي لتوضيح الخطورة التي يشكلها الخروج على مبدأ المشروعية عن طريق عدم اللجوء إلى الاستناد القانوني الصحيح. إذ أن هذه الأمثلة تبين بجلاء أن هناك تغييباً لمبدأ المشروعية حتى عند الإشارة إلى السند القانوني الذي يشكل مصدر الصلاحية في إصدار القرار، وذلك لكون هذه الأسانيد لا تتبع وتيرة واحدة أو ثابتة تنسجم مع مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يفسر اعتبار السند القانوني مصدراً للصلاحية في إصدار القرار أو غيره من أشكال القواعد القانونية.

الفصل الثالث

القيمة القانونية للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية ودور المجلس التشريعي فيما يخص هذه الأعمال

من كل ما سبق، يمكننا أن ننتهي إلى أن المعيار الأهم الذي يساعد في تحديد القيمة القانونية للأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية، هو ما إذا كانت هذه الأعمال قد صدرت قبل انتخاب المجلس التشريعي، أم بعد انتخابه ومباشرته أعماله.

فما صدر عن رئيس السلطة الوطنية قبل انتخاب المجلس هو كما رأينا يتصف بالمشروعية التي يستمدّها من الاتفاقيات التي خولت السلطة التنفيذية ممارسة الصلاحيات التشريعية نيابة عن المجلس لحين انتخابه. وقد خالصنا إلى أن طريقة التعامل مع هذه الأعمال تكون باعتبارها قوانين بمعنى الكلمة يستلزم إلغاؤها صدور قوانين عن المجلس التشريعي تهدف إلى إلغاء تلك الأعمال بشكل خاص، أو بصدور قوانين عنه تنظم المواضيع ذاتها، وتتضمن نصاً يقرر إلغاء تلك الأعمال بالإشارة إليها على وجه الخصوص.

أما فيما يتعلق بما صدر عن الرئيس من أعمال تشريعية بعد انتخاب

المجلس التشريعي، فإن بعض هذه الأعمال يمكن النظر إليها على أساس أنها قوانين مؤقتة صدرت عن السلطة التنفيذية في فترة عدم انعقاد المجلس، وبالتالي، يتم التعامل معها بالاكْتفاء بعرضها على المجلس التشريعي بحيث إما أن يقرّها أو يعدلها أو يلغيها. أما إذا كان من الصعب اعتبار هذه الأعمال قوانين مؤقتة، إما لأنها صدرت بوجود المجلس، أو لأنها قرارات تتضمن أموراً إدارية وتنظيمية خلاف النواحي التشريعية البحتة، فهذه ينبغي أن ينظر إليها باعتبارها تمثل تعديلاً من جانب السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية. وبالتالي، فإنه وفي غياب محكمة دستورية تملك صلاحية تقرير عدم دستورية هذه القوانين وإلغائها، فإن الطريقة الأسلم للتعامل مع هذه الأعمال تكون بمعالجة ما ورد فيها من خلل عن طريق سن قوانين جديدة تعيد تنظيم المواضيع التي تناولتها، أو بأن يتبنى المجلس التشريعي مضمونها ذاته -إذا كان راضياً عنه- بقوانين صادرة عنه، بحيث يضيف عليها المشروعية. فالعمل الذي يتضمن تشريعاً من السلطة التنفيذية دون وجود صلاحية قانونية تخولها بذلك هو عمل يتصف بعدم المشروعية، ولا يمكن أن يسمو في مرتبته على القوانين الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع -وهو المجلس التشريعي حتى ولو كان ذلك العمل صادراً عن رئيس السلطة الوطنية ذاته. فعلى المجلس التشريعي أن يقوم بدور نشط في مراجعة الأعمال الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية والتي تتضمن مضموناً تشريعياً، وذلك للتأكيد على اضطلاعهم بمهمة التشريع، وأن هذه المهمة أصبحت تنحصر به دون غيره من السلطات بعد انتخابه.^(١٣٥)

هذا وتجدر الإشارة إلى ملاحظة أخيرة فيما يتعلق بمراجعة المجلس التشريعي للأعمال المذكورة، وتتعلق هذه الملاحظة بمسألة الإلغاء التي كنا قد تعرضنا لها في معرض حديثنا عن آلية سن التشريع في الباب

الأول. فنظرا لما يثيره الوضع القانوني في المناطق الفلسطينية من التباس لوجود مجموعة من القوانين التي تنتمي إلى فترات حكم مختلفة وتحكم الموضوع ذاته، فإن إزالة هذا اللبس يجب أن يكون أحد أهم الأهداف المتوخاة من عملية توحيد التشريعات التي تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية بعد توليها زمام الأمور. وعليه، فإنه ينبغي على المجلس التشريعي عند سنه تشريعات جديدة أن يقوم بشكل واضح وصريح بإلغاء الأدوات القانونية كافة التي كانت تحكم مواضيع هذه التشريعات من قبل، وذلك حتى لا يصبح التشريع الجديد مجرد إضافة لمجموعة القوانين السارية.

ويقتضي الإلغاء الواضح والصريح لما سبق التشريع الجديد من أحكام كانت تنظم موضوعه ألا يكتفى بالنص على أن «يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون»، وهي العبارة التي تضمنتها العديد من القوانين التي صدرت عن المجلس التشريعي.^(١٣٦) فمثل هذه العبارة الفضفاضة قد تؤدي إلى الإبقاء على بعض الأحكام القانونية التي قد تكون سبباً في زيادة الالتباس الذي يحيط بموضوع التشريع الجديد على الرغم من عدم تعارضها مع أحكامه. لذلك، وبدلاً من اللجوء إلى مثل هذه الألفاظ العامة لإلغاء الأحكام القديمة، فإن الأفضل أن تتم الإشارة بشكل واضح إلى اسم القانون (أو النظام أو القرار المعني) ورقمه على وجه التحديد. ومن الأمثلة النادرة على اتباع هذا الأسلوب الواضح في إلغاء الأحكام السابقة التي تتناول موضوع التشريع ذاته، ما ورد في المادة (٧٢) من القانون رقم (٢) للعام ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية،^(١٣٧) حيث نصت المادة المذكورة على أن «يلغى القرار رقم (١٨٤) لسنة ١٩٩٤ بتشكيل سلطة النقد الفلسطينية وتعيين مدير عام لها، كما يلغى أي حكم يخالف أحكام هذا القانون». والقرار المشار إليه في هذا المادة هو قرار

رئاسي ذو مضمون تشريعي إداري مختلط استحدث شخصا اعتباريا
عاما دون الاستناد إلى قانون ينشئه، مخالفا بذلك مبدأ المشروعية وما
يقتضيه من احترام تدرج القواعد القانونية. إذ أن إنشاء الشخص
الاعتباري العام لا يكون إلا بموجب قانون، ومثل هذا القانون تختص
السلطة التشريعية متمثلة بالمجلس التشريعي بسنّه.

خاتمة

انتهت هذه الدراسة إلى أن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وما يؤدي إليه من إرساء سيادة القانون يقتضي أن يقوم المجلس التشريعي، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة السلطة التشريعية، بدور نشط في مراجعة ما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال ذات مضمون تشريعي. وقد اعتبرنا أن انتخاب المجلس التشريعي ومباشرته أعماله هي نقطة التحول في تطور العملية التشريعية الفلسطينية، والتي تساعد على تحديد القيمة القانونية لما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال تشريعية.

وعلى هذا الأساس، فقد قررنا أن ما صدر عن رئيس السلطة الوطنية من أعمال تضمنت محتوى تشريعيا قبل انتخاب المجلس التشريعي هي قوانين بمعنى الكلمة، تستمد مشروعيتها من اتفاقيات المرحلة الانتقالية التي خولت السلطة التنفيذية ممارسة الصلاحيات التشريعية نيابة عن المجلس لحين انتخابه. كما خلصنا إلى أنه وباعتبار أن هذه الأعمال تعتبر قوانين حقيقية صدرت في ظرف لم تكن فيه السلطة التشريعية قد

نشأت بعد، فإن هذه الأعمال تبقى نافذة ويستمر العمل بها إلا إذا شاء المجلس التشريعي إلغاؤها أو تعديلها. وعندئذ، فإنه ينبغي عليه أن يعاملها معاملة القوانين العادية بحيث يصدر قوانين تهدف إلى إلغاء تلك الأعمال، أو يعيد تنظيم مواضيعها بقوانين جديدة تتضمن نصا يشير بشكل خاص إلى إلغاء أحكامها.

أما الأعمال التشريعية الصادرة بعد انتخاب المجلس، فيفرّق في شأنها بين أعمال يمكن إضفاء صفة القوانين المؤقتة عليها، وأخرى تعتبر أعمالا غير مشروعة تمثل تعديا من جانب السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية. فأما الأولى فتتم معالجتها بالطريقة التي نصت عليها القواعد الدستورية النافذة بحيث يستعرضها المجلس التشريعي ويقرر إما إقرارها أو إلغاؤها أو تعديلها. وأما الثانية والتي تعتبر أعمالا غير مشروعة، فإما أن يقوم المجلس بإضفاء المشروعية عليها إذا كان راضيا عن مضمونها، ويكون ذلك بتبني ذلك المضمون ذاته في قانون جديد صادر عن السلطة التشريعية، أو يقوم بإعادة تنظيم موضوعها في قانون جديد يتضمن نصا صريحا يشير بشكل خاص إلى تلك الأعمال، وينص على إلغاؤها إذا رأى فيها خلاا يحتاج إلى مثل هذا الإجراء.

وقد تعرضت هذه الدراسة إلى الأسس السليمة التي تحكم عملية التشريع سواء في ضوء المبادئ العامة أو القواعد القانونية السارية في المناطق الفلسطينية بهذا الشأن. وكان من بين النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا الاستعراض أن إصدار مشروع القانون الأساسي الفلسطيني بشكله النهائي هو من أهم العوامل التي ستساعد على إنهاء حالة عدم الاستقرار التشريعي السائدة حاليا، إضافة إلى أن أحكامه تعتبر المقدمة المنطقية للنظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي يتضمن آلية مفصلة للتشريع.

الهوامش

- (١) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري: الدولة - الحكومة - الحقوق والحريات العامة - المبادئ العامة للقانون الدستوري - الدستور اللبناني (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٧)، ص ١٦٤.
- (٢) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٦)، ص ٩.
- (٣) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١)، ص ١٦.
- (٤) محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٧٦)، ص ١٧٧.
- (٥) المرجع السابق.
- (٦) أيمن. أصول الحقوق الدستورية (القاهرة: المطبعة العصرية، الياس أنطوان الياس)، ص ٢٤٤.
- (٧) جمال الدين، الهامش رقم ٢ سابقا، ص ٩.
- (٨) المرجع السابق، ص ١٦.
- (٩) المرجع السابق.
- (١٠) المرجع السابق، ص ٢٠.
- (١١) المرجع السابق، ص ٢٣.

- (١٢) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون (بيروت: دار النهضة العربية)، ص ٢٤.
- (١٣) الصدة، المرجع السابق، ص ١٤.
- (١٤) الصدة، المرجع السابق، ص ١٦.
- (١٥) المرجع السابق.
- (١٦) عبد الرزاق السنهوري، «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية» مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة (١٩٥١)، ص ٤٠.
- (١٧) الصدة، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ١٦.
- (١٨) السنهوري، الهامش رقم ١٦ سابقاً، ص ٤١.
- (١٩) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٩)، ص ١٦.
- (٢٠) الصدة، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ١٩-٢١.
- (٢١) جمال الدين، الهامش رقم ٢ سابقاً، ص ١٣-١٤.
- (٢٢) المرجع السابق، ص ١٠٨.
- (٢٣) المرجع السابق، ص ٩١.
- (٢٤) المرجع السابق، ص ٩٤.
- (٢٥) المرجع السابق، ص ٩٢.
- (٢٦) أنظر مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤)، ص ٦١٢-٦١٥. كذلك سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي: دراسة مقارنة (القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٧٣)، ص ١٤٣-١٥٥.
- (٢٧) فهمي، المرجع السابق، ص ٦١٥.
- (٢٨) الطماوي، الهامش رقم ٢٦ سابقاً، ص ١٥١.
- (٢٩) المرجع السابق، ص ١٥١-١٥٥.
- (٣٠) الصدة، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٩٣.
- (٣١) المرجع السابق، ص ٩٧.
- (٣٢) أنظر المرجع السابق. كذلك أنظر فهمي، الهاش رقم ٢٦ سابقاً، ص ٤٧٩.
- (٣٣) أنظر الصدة، المرجع السابق، ص ٩٨. كذلك أنظر فهمي، المرجع السابق، ص ٤٨٢-

(٢٤) أنظر الصدة، المرجع السابق، ص ١٠٤-١٠٥. كذلك أنظر فهمي، المرجع السابق، ص ٤٨٥-٤٨٦.

(٣٥) أنظر الصدة، المرجع السابق، ص ١٠٥-١٠٧. كذلك أنظر فهمي، المرجع السابق، ص ٤٨٦.

(٣٦) الصدة، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

(٣٧) المرجع السابق، ص ٢١١-٢١٧.

(٣٨) وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٨)، ص ١٢-١٤.

(٣٩) المرجع السابق، ص ١٣.

(٤٠) فهمي، الهامش رقم ٢٦ سابقاً، ص ٤٤٩.

(٤١) غبريال، الهامش رقم ٣٨ سابقاً، ص ٢٣-٢٤.

(٤٢) المرجع السابق، ص ٣٩-٤١.

(٤٣) المرجع السابق، ص ٤١-٤٢.

(٤٤) أنظر الصدة، الهامش رقم ١٢ سابقاً، ص ٩٩.

(٤٥) أنظر المرجع السابق، ص ١٠١.

(٤٦) الطماوي، الهامش رقم ٣ سابقاً، ص ٤٩٦-٥٠١.

(٤٧) قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٥/٤، والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٢٠) والصادر في ١٩٨٥/٥/١٦، ص ٩٨٤-٩٩١.

(٤٨) معن ادعيس، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية: النظرية والتطبيق (القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، ٢٠٠٠)، ص ١٥.

(٤٩) فهمي، الهامش رقم ٢٦ سابقاً، ص ٤٥٢-٤٥٣. الطماوي، الهامش رقم ٣ سابقاً، ص ٥٠١.

(٥٠) جمال الدين، الهامش رقم ٢ سابقاً، ص ٧٤-٨١.

(٥١) الهامش رقم ٤٧ سابقاً.

(٥٢) الطماوي، الهامش رقم ٣ سابقاً، ص ٥١٣-٥١٦.

- (٥٣) المرجع السابق، ص ٥١٥.
- (٥٤) إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، واشنطن، (١٣ أيلول ١٩٩٣).
- (٥٥) المرجع السابق، المادتان (١) و (٢).
- (٥٦) المرجع السابق، المادة ٧ (٢).
- (٥٧) المرجع السابق، المادة (٩).
- (٥٨) الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو ٢)، واشنطن، (٢٨ أيلول ١٩٩٥).
- (٥٩) المرجع السابق، المادة ٣ الفقرتان (١) و (٣).
- (٦٠) المرجع السابق، المواد ٣ (٢)، ٥ (٢)، ٩ (١).
- (٦١) المرجع السابق، المادة ١ (٢).
- (٦٢) المرجع السابق، المادة ١٨ الفقرتان (١) و (٢).
- (٦٣) المرجع السابق، المادة ١٨ (٣).
- (٦٤) المرجع السابق، المادة ١٨ (٤).
- (٦٥) إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في العام ١٩٦٢، المنشور في العدد غير الاعتيادي من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٦٢/٣/٢٩، والمعدل بقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة في ١٩٦٢/٥/٢٩.
- (٦٦) المرجع السابق، المادة (٧٣).
- (٦٧) المرجع السابق، المادة (١٨).
- (٦٨) المرجع السابق، المادة (١٦).
- (٦٩) المرجع السابق، المواد (١٥)، (٢٤)، (٣٠).
- (٧٠) المرجع السابق، المادة (٤٣).
- (٧١) المرجع السابق، المادتان (٤١) و (٤٢).
- (٧٢) المرجع السابق، المادة (٢٠).
- (٧٣) المرجع السابق.
- (٧٤) المرجع السابق، المادة (٢١).
- (٧٥) المرجع السابق، المادة (٧٠).

- (٧٦) المرجع السابق، المادة (٢٦).
- (٧٧) المرجع السابق، المادة (٢٨).
- (٧٨) دستور المملكة الأردنية الهاشمية، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ بتاريخ ١٩٥٢/١/٨.
- (٧٩) المرجع السابق، المادة (٢٦).
- (٨٠) المرجع السابق، المادة (٢٥).
- (٨١) المرجع السابق، المادة (٦٢).
- (٨٢) المرجع السابق، المادتان (٦٣) و (٦٧).
- (٨٣) المرجع السابق، المادة ٩٥ (١).
- (٨٤) المرجع السابق، المادة ٩٥ (٢).
- (٨٥) المرجع السابق، المادتان (٩١) و ٨٤ (٢).
- (٨٦) المرجع السابق، المادة (٩١).
- (٨٧) المرجع السابق، المادة (٩٢).
- (٨٨) المرجع السابق، المادة ٩٣ (١).
- (٨٩) المرجع السابق، المادة ٩٣ (٣).
- (٩٠) المرجع السابق، المادة ٩٣ (٤).
- (٩١) المرجع السابق.
- (٩٢) المرجع السابق، المادة ٩٣ (٢).
- (٩٣) المرجع السابق، المادة (٩٤).
- (٩٤) مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، القراءة الثالثة، ١٠/٢/١٩٩٧.
- (٩٥) المرجع السابق، المادة (٦).
- (٩٦) المرجع السابق، المادة (٢).
- (٩٧) الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثالث: ١ كانون الثاني ١٩٩٧ - ٣١ كانون الأول ١٩٩٧ (رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ١٩٩٨)، ص ٤٣-٤٤.
- (٩٨) مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، الهامش رقم ٩٤ سابقا، المادة (٥٠).
- (٩٩) المرجع السابق، المادتان ٣٤ (١) و (٣٥).
- (١٠٠) المرجع السابق، المادة ٣٤ (٢).

- (١٠١) المرجع السابق، المادة ٤٣ (١).
- (١٠٢) المرجع السابق، المادة (٥٨).
- (١٠٣) المرجع السابق، المادة ٧٣ (٤).
- (١٠٤) المرجع السابق، المادة ٥٧ (١).
- (١٠٥) المرجع السابق، المادة ٥٧ (٢).
- (١٠٦) المرجع السابق، المادة (١٠٧).
- (١٠٧) المرجع السابق، المادة (٦٠).
- (١٠٨) القانون رقم (٥) للعام ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٤)، تاريخ ١٩٩٥/٥/٦، ص ١٧.
- (١٠٩) القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (١)، تاريخ ١٩٩٤/١١/٢٠، ص ١٠.
- (١١٠) الهامش رقم (١٠٨) سابقا، المادة (١).
- (١١١) المرجع السابق، المادة (٢).
- (١١٢) القانون رقم (٤) للعام ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٤)، تاريخ ١٩٩٥/٥/٦، ص ١٥.
- (١١٣) المرجع السابق، المواد (١) إلى (٣).
- (١١٤) المرجع السابق، المادة (٤).
- (١١٥) المرجع السابق، المادتان (٥) و (٦).
- (١١٦) النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المواد (٦٥) إلى (٧٤).
- (١١٧) المرجع السابق، المادة (٦٢).
- (١١٨) المرجع السابق، المادة (٦٤).
- (١١٩) المرجع السابق، المادتان ٦٥ (١) و (٦٦).
- (١٢٠) المرجع السابق، المادة ٦٥ (٢).
- (١٢١) المرجع السابق، المادة (٦٧).
- (١٢٢) المرجع السابق، المادة (٦٨).
- (١٢٣) على الرغم من وجود وجهة نظر تجادل في سريان الدستور الأردني فإننا نرى في نصوص القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤ وفي الواقع العملي ما يشكل أساساً لاستمرار العمل

بهذا الدستور حتى ولو لم يستند إليه أي من القوانين أو القرارات الصادرة عن السلطة الوطنية. فقد استندت العديد من القرارات الرئاسية في ديباجتها إلى النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر العام ١٩٦٢، ونضرب مثلاً على ذلك، القرارات ذات الأرقام (٧) و (٢١) و (٢٥) للعام ١٩٩٤، المنشورة في **الوقائع الفلسطينية**، العدد (١)، تاريخ ١١/٢٠/١٩٩٤، على الصفحات ١٨ و ٣٨ و ٤٢ على التوالي، والقرار رقم (١٠٢) للعام ١٩٩٧، المنشور في **الوقائع الفلسطينية**، العدد (٢٠)، تاريخ ١١/٢٦/١٩٩٧، ص ٤٧. ويعني ذلك أن القرارات المذكورة تعترف باستمرار العمل بهذا النظام الدستوري، ما يفيد بأن اصطلاح «القوانين» الوارد في القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤ يشمل الدساتير بما في ذلك الدستور الأردني الذي يقضي المنطق بأن يوضع على قدم المساواة مع النظام الدستوري للعام ١٩٦٢. كما تجدر الإشارة كذلك إلى المرسوم رقم (٣) للعام ١٩٩٨ بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض، المنشور في **الوقائع الفلسطينية** العدد (٢٦)، تاريخ ١١/٢٦/١٩٩٨، ص ١١، والذي استندت ديباجته، من بين أمور أخرى، إلى «القواعد الدستورية والقانونية المعمول بها»، ما يعتبر دليلاً آخر على أن القرار رقم (١) للعام ١٩٩٤ يفيد استمرار العمل بالقواعد الدستورية التي كانت نافذة المفعول في الأراضي الفلسطينية قبل ١٩٦٧/٦/٥.

(١٢٤) يلاحظ أن محكمة العدل العليا الأردنية (بخلاف المحكمة الدستورية العليا في مصر) لم تعتبر نفسها مختصة بالرقابة على توافر القيد المتعلق بحالة الاستعجال في القوانين المؤقتة. وقضت بأن البرلمان هو الذي يملك حق الرقابة على قيام هذه الحالة التي تبرر إصدار الوائين المؤقتة. قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٢/٣١، المنشور في **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، العدد (١) للعام ١٩٧٣، ص ٢٠. هذا، وتجدر الإشارة كذلك إلى أن اجتهاد محكمة العدل العليا استقر على أن المحكمة لا تملك إلغاء القانون المؤقت، إذ اعتبرت المحكمة أن كون الدستور قد منح القانون المؤقت قوة القانون فإن ذلك يجعل منه عملاً تشريعياً لا قراراً إدارياً وبالتالي، فإنها غير مختصة بإلغائه. ويبدو هذا الرأي مستغرباً إذ أنه لا يتماشى والاتجاه الغالب في الفقه والذي يرى أن الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة تتغير بعد إقرارها فتتقلب من قرارات إدارية إلى قوانين، بل هو يخلط بين الطبيعة القانونية لهذه الأعمال والقوة التي يمنحها لها الدستور ويقر لها بناء على ذلك بالصفة القانونية منذ بداية نشوئها وقبل عرضها على البرلمان. أنظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٤/٤٠، المنشور في **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، العدد (١٥) للعام ١٩٧٤، ص ٥٨٨؛ وقرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٧/٣٠، المنشور في **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، العدد (٩٠) للعام ١٩٧٧، ص ١١٨٣.

(١٢٥) أنظر ادعيس، الهامش رقم ٤٨ سابقاً. حسين أبو هنود، **تقرير حول التشريعات**

والية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية «دراسة تحليلية» (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن - سلسلة التقارير القانونية (٣)، ١٩٩٨). المجلس التشريعي، الدائرة القانونية. ورقة عمل مقدمة من الدائرة القانونية في المجلس التشريعي حول المراسيم والقرارات الرئاسية (رام الله: ١٩٩٩/١/٧، (غير منشورة)؛ المجلس التشريعي، الدائرة القانونية. دراسة قانونية حول التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية للسلطة الوطنية الفلسطينية (غزة، ١٩٩٩/١/٧)، (غير منشورة)؛ المجلس التشريعي، الدائرة القانونية. مذكرة مقدمة حول مسح القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية قبل وبعد استلام المجلس التشريعي مهامه: دراسة من حيث الشكل (رام الله، ١٩٩٩/١/١٠)، (غير منشورة).

(١٢٦) أبو هنود، المرجع السابق، ص ٥٨.

(١٢٧) أوراق العمل المقدمة من الدائرة القانونية في المجلس التشريعي، الهامش رقم ١٢٥ سابقاً.

(١٢٨) المادة (٦) من المرسوم بقانون رقم (١) لعام ١٩٩٨ بشأن سريان قانون السياحة رقم (٤٥) للعام ١٩٦٥ على جميع الأراضي الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٢٦)، تاريخ ١٩٩٨/١١/٢٦، ص ٥، والمادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم (١) للعام ١٩٩٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٥) للعام ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٣٠)، تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٠، ص ٤٦.

(١٢٩) أبو هنود، الهامش رقم ١٢٥ سابقاً، ص ١٤.

(١٣٠) منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (١٦)، تاريخ ١٩٩٧/١/٣٠، ص ٦٦.

(١٣١) منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (١٩)، تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٥، ص ٣٧.

(١٣٢) منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٢٢)، تاريخ ١٩٩٨/٤/٢٦، ص ١٩.

(١٣٣) منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (١٦)، تاريخ ١٩٩٧/١/٣٠، ص ٥١.

(١٣٤) قارن الفقرة (د) من المادة (٢) من القرار رقم (٤٦) للعام ١٩٩٧ بالفقرة (ز) من المادة (٨٣) من القانون رقم (١) للعام ١٩٦٢.

(١٣٥) للاطلاع على أمثلة على كيفية تعامل المجلس التشريعي مع بعض القوانين التي كانت قد صدرت عن رئيس السلطة قبل انتخابه، أنظر، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني، التقرير السنوي الخامس: ١ كانون الثاني ١٩٩٩ - ٣١ كانون الأول ١٩٩٩ (رام الله، ٢٠٠٠)، ص ٥٩-٥١.

(١٣٦) أنظر على سبيل المثال المادة (٥٧) من قانون التحكيم رقم (٣) لعام ٢٠٠٠، المنشور

في الوقائع الفلسطينية، العدد (٣٣)، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠، ص ٥؛ والمادة (٢٣) من القانون رقم (٢) للعام ٢٠٠٠ بشأن تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٣٢)، تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩، ص ٩٢؛ والمادة (٣٩) من القانون رقم (١) للعام ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٢٠)، تاريخ ١٩٩٧/١١/٢٩، ص ٥.

(١٣٧) القانون رقم (٢) للعام ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٢١)، تاريخ ١٩٩٨/١/٣١، ص ٥.

قائمة المراجع

كتب قانونية

- أيمن. أصول الحقوق الدستورية. القاهرة: المطبعة العصرية (الياس أنطوان الياس). (بدون سنة نشر)
- تناغو، سمير. النظرية العامة للقانون. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٩.
- جمال الدين، سامي. تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٦.
- حافظ، محمود. الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري. القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٧٦.
- الصدّة، عبد المنعم فرج. أصول القانون. بيروت: دار النهضة العربية. (بدون سنة نشر)
- الطماوي، سليمان. السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي: دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٧٣.
- الطماوي، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة. القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. النظم السياسية والقانون الدستوري: الدولة -

الحكومة - الحقوق والحريات العامة - المبادئ العامة للقانون الدستوري - الدستور اللبناني. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٧.

غبريال، وجدي ثابت. السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٨.

فهمي، مصطفى أبو زيد. النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤.

مقالات وأبحاث وتقارير

أبو هنود، حسين. تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية «دراسة تحليلية». رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن - سلسلة التقارير القانونية (٣)، ١٩٩٨.

ادعيس، معن. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية: النظرية والتطبيق. القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، ٢٠٠٠.

السنهوري، عبد الرزاق. «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية»، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥١.

المجلس التشريعي، الدائرة القانونية. دراسة قانونية حول التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية للسلطة الوطنية الفلسطينية. غزة: ١٩٩٩/١/٧ (غير منشورة).

المجلس التشريعي، الدائرة القانونية. مذكرة مقدمة حول مسح القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية قبل وبعد استلام المجلس التشريعي مهامه: دراسة من حيث الشكل. رام الله: ١٩٩٩/١/١٠ (غير منشورة).

المجلس التشريعي، الدائرة القانونية. ورقة عمل مقدمة من الدائرة القانونية في المجلس التشريعي حول المراسيم والقرارات الرئاسية. رام الله: ١٩٩٩/١/٧ (غير منشورة).

الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثالث: ١ كانون الثاني ١٩٩٧ - ٣١ كانون الأول ١٩٩٧. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ١٩٩٨.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. حالة حقوق المواطن الفلسطيني، التقرير السنوي الخامس: ١ كانون الثاني ١٩٩٩ - ٣١ كانون الأول ١٩٩٩، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٠.

اتفاقيات دولية

إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، واشنطن، ١٣ أيلول ١٩٩٣.

الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو ٢)، واشنطن، ٢٨ أيلول ١٩٩٥.

أنظمة دستورية وقوانين

إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في العام ١٩٦٢، المنشور في العدد غير الاعتيادي من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٦٢/٣/٢٩، والمعدل بقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة في ١٩٦٢/٥/٢٩.

دستور المملكة الأردنية الهاشمية، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ بتاريخ ١٩٥٢/١/٨.

مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، القراءة الثالثة، ١٩٩٧/١٠/٢.

القانون رقم (٤) للعام ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٤)، تاريخ ١٩٩٥/٥/٦، ص ١٥.

القانون رقم (٥) للعام ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٤)، تاريخ ١٩٩٥/٥/٦، ص ١٧.

منشورات مواطن

سلسلة دراسات وأبحاث:

حول الخيار الديمقراطي: دراسات نقدية

برهان غليون، عزمي بشارة، جورج جقمان، سعيد زيداني

مساهمة في نقد المجتمع المدني

عزمي بشارة

بين عالمين: رجال الأعمال الفلسطينيين في الشتات وبناء الكيان الفلسطيني

ساري حنفي

العطب والدلالة في الثقافة والانسداد الديمقراطي

محمد حافظ يعقوب

إشكالية تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي

وقائع المؤتمر المنعقد في القاهرة بتاريخ ٢٩ فبراير- ٣ مارس، ١٩٩٦

التحرر، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث

وقائع مؤتمر مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ٧-٨ تشرين ثاني، ١٩٩٧

(عربي، انجليزي، فرنسي)

المرأة وأسس الديمقراطية في الفكر النسوي الليبرالي

رجا بهلول

النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية

جميل هلال

ما بعد أوسلو: حقائق جديدة، مشاكل قديمة

تحرير: جورج جقمان، داغ يوغند لونتنغ (باللغة الإنجليزية)

After Oslo: New Realities, Old Problems

Edited by: George Giacaman and Dag Jørund Lønning

ما بعد الأزمة: التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية، وأفاق العمل

وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ٢٢ تشرين أول، ١٩٩٨

النساء الفلسطينيات والانتخابات، دراسة تحليلية

نادر عزت سعيد

الحركة الطلابية الفلسطينية، الممارسة والفاعلية

عماد غياظة

دولة الدين، دولة الدنيا: حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية

رجا بهلول

هنا وهناك: العلاقة بين الشتات الفلسطيني والمركز

ساري حنفي

تكوين النخبة الفلسطينية: منذ نشوء الحركة الوطنية الفلسطينية إلى ما بعد قيام

السلطة الوطنية

جميل هلال

سلسلة مداخلات وأوراق نقدية:

الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل

ربى الحمري، علي الخليلي، بسام الصالحي

المؤسسات الوطنية، الانتخابات، والسلطة

عزت عبد الهادي، أسامة حليبي، سليم تماري

الديمقراطية الفلسطينية: أوراق نقدية

موسى البديري، جميل هلال، جورج جقمان، عزمي بشارة

المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين
تأليف: زياد أبو عمرو، مناقشة: علي الجرباوي وعزمي بشارة
الديمقراطية والتعددية: أزمة الحزب السياسي الفلسطيني
وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٤
الخطاب السياسي المبثوث ودراسات أخرى
عزمي بشارة
اليسار الفلسطيني: هزيمة الديمقراطية
علي جرادات
المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين
وليد سالم
الحركة الطلابية الفلسطينية، ومهمات المرحلة: تجارب وآراء
تحرير: مجدي المالك
الحركة النسائية الفلسطينية: إشكاليات التحول الديمقراطي واستراتيجيات مستقبلية
وقائع المؤتمر السنوي الخامس لمؤسسة مواطن ١٧-١٨ كانون أول ١٩٩٩

سلسلة أوراق بحثية:

النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين
محمد خالد الأزعر
البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين
علي الجرباوي
المساواة في التعليم اللامنهجي للطلبة والطالبات في فلسطين
خولة شخشير صبري
التجربة الديمقراطية للحركة الفلسطينية الأسيرة
خالد الهندي
التحولات الديمقراطية في الأردن (١٩٨٩ - ١٩٩٩)
طالب عوض
العيش بكرامة في ظل الاقتصاد العالمي: الصراع من أجل المنافع العامة (عربي/إنجليزي)
ملتون فسك
الصحافة الفلسطينية المقررة في الشتات ١٩٦٥-١٩٩٤، مدخل أولي
سميح شبيب

سلسلة ركائز الديمقراطية:

محرر السلسلة: جورج جقمان

الديمقراطية والعدالة الاجتماعية

حليم بركات

حقوق الإنسان السياسية والممارسة الديمقراطية

فاتح عزام

سيادة القانون

أسامة حليبي

الدولة والديمقراطية

جميل هلال

الديمقراطية وحقوق المرأة

منار الشوربجي

الديمقراطية والتربية

رجا بهلول

حماية حقوق الإنسان في اوضاع الطوارئ

رزق شقير

سلسلة مبادئ الديمقراطية:

تحرير وإشراف علمي: عزمي بشارة،

رسومات: خليل أبو عرفة، إعداد: نبيل الصالح

استشارة تربوية: ماهر حشوة

٠٧ المحاسبة والمساءلة

٠٨ الحريات المدنية

٠٩ التعددية والتسامح

٠١٠ الثقافة السياسية

٠١١ العمل النقابي

٠١٢ الاعلام والديمقراطية

٠١ ما هي المواطنة؟

٢. فصل السلطات

٠٣ سيادة القانون

٠٤ مبدأ الانتخابات

٠٥ حرية التعبير

٠٦ عملية التشريع

سلسلة التجربة الفلسطينية:

محرر السلسلة: زكريا محمد

البحث عن الدولة

ممدوح نوفل

دروب المنفى (٤): الجري إلى الهزيمة

فيصل حوراني

أوراق شاهد حرب

زهير الجزائري

سلسلة تقارير دورية:

نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية

إعداد: جميل هلال، عزمي الشعبي، علي الجرباوي، جورج جقمان، عمار الدويك

الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

سناء عبيدات

يصدر قريباً

● الاغتيالات الإسرائيلية بين الماضي والحاضر

صالح عبد الجواد

● التحول المدني وبذور الانتماء للدولة في المجتمع العربي الإسلامي بين القرنين

السابع والحادي عشر الميلاديين

خليل عثامنة

هذا الكتاب

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في القيمة القانونية التي تتمتع بها الاعمال التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تتضمن محتوىً تشريعياً بحيث يمكن أن نخلص من ذلك إلى مدى لزوم قيام المجلس التشريعي بدوره في معالجة هذه الاعمال، والطريقة التي تتم بها معالجتها، إذ كان ذلك لازماً.

المؤلف

محامية وشريكة في مكتب أبو غوش وعبيدات في رام الله، فلسطين. حاصلة على ماجستير في القانون التجاري الدولي في جامعة ماكجيل في مونتريال، كندا ١٩٩٤، وبكالوريوس حقوق في الجامعة الاردنية ١٩٩٢. صدر لها رسالة ماجستير حول اتفاقية نيويورك حول تنفيذ الاحكام الاجنبية، بالاضافة الى عدد من المساهمات في Palestine Yearbook of Islamic and Yearbook of International Law و Middle Eastern Studies وعدد من الأبحاث حول النواحي الإدارية والدستورية في القانون الفلسطيني.